



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente.  
García Canales.  
Martínez Ripoll.  
Gálvez Muñoz.

Letrado-Secretario General:  
Contreras Ortiz.

Dictamen nº **197/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de julio de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 6 de marzo de 2018, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **51/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** En fecha indeterminada, la Oficina de la Transparencia y de la Participación Ciudadana (OTPC) adscrita a la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior de la Consejería de Presidencia, elabora un primer borrador de Decreto por el que se aprueba el reglamento de participación ciudadana de la Región de Murcia.

Sometido dicho texto a un proceso de participación ciudadana que comenzó con una encuesta en línea que se desarrolló durante el mes de abril de 2015 y tras la oportuna fase de debate, finalizó con un informe razonado de decisión de la OTPC en respuesta a las propuestas y aportaciones ciudadanas, en el que se contemplan todas y cada una de las efectuadas y la aceptación o rechazo motivados de las mismas.

**SEGUNDO.-** El 14 de julio de 2015 el Director General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior formula propuesta de iniciación del procedimiento de elaboración normativa conducente a la aprobación del Decreto por el que se aprueba el





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## Reglamento de Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Dicha propuesta se eleva al Consejero de Presidencia acompañada de un nuevo borrador normativo que incorpora las modificaciones introducidas en el texto precedente como consecuencia de la aceptación de las sugerencias y propuestas realizadas en el proceso de participación, una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) y una exposición de motivos.

La MAIN destaca que el futuro reglamento pretende, en desarrollo de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC), establecer medios, instrumentos y procedimientos innovadores que contribuyan a dar un cauce de participación a la ciudadanía sobre la toma de decisiones en la acción pública del gobierno de la Comunidad, mejorando así la calidad democrática y el funcionamiento de las instituciones de la Región, en respuesta a las demandas sociales de mayor responsabilidad y de participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

A tal fin, el reglamento incide en los siguientes aspectos principales: entidades ciudadanas; garantías y derechos de los ciudadanos en los procesos participativos; planificación y fomento de la participación en el ámbito de la Administración regional; estructuración y funcionamiento del Censo de Participación Ciudadana y del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana; procesos participativos; instrumentos y medios de participación; participación ciudadana de los murcianos residentes en el exterior y fomento de la participación local.

Tras residenciar la competencia autonómica que posibilita el dictado de la futura norma en los artículos 10.Uno,1 y 29 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) y en el cumplimiento del mandato establecido por el artículo 9.2, e) EAMU, de velar por facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región, encuentra su habilitación legal en la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Disposición final cuarta LTPC y en numerosas habilitaciones específicas que salpican el Título III de la Ley y su artículo 40 bis. Al hacer uso de tales habilitaciones el futuro reglamento constituye un desarrollo de los Títulos III y IV LTPC.

Recoge la MAIN, asimismo, una amplia exposición del proceso participativo desarrollado con ocasión de la elaboración del Proyecto, indicando las principales modificaciones y mejoras en el texto que han resultado del indicado proceso. Del mismo modo, tras justificar la competencia de la Consejería impulsora del Proyecto, describe el procedimiento de elaboración reglamentaria seguido hasta el momento de redactar la Memoria y enumera los trámites aún pendientes. De éstos considera que puede prescindirse del trámite de audiencia en atención al amplio proceso participativo llevado a cabo en la fase inicial del procedimiento.

Se afirma en la MAIN que el futuro decreto no afectará a norma alguna en vigor, por lo que no incorpora una disposición derogatoria.

Contiene, asimismo, la MAIN un informe de las cargas administrativas derivadas de la nueva regulación así como un informe de impacto presupuestario y económico (respecto de este último, se señala que no se derivarán impactos para el ámbito económico).

En cuanto a la repercusión presupuestaria del nuevo reglamento en los presupuestos regionales, se indican dos aspectos de la regulación que incidirán en ellos, como son la puesta en marcha de la plataforma de participación ciudadana de la Comunidad y las necesidades de personal derivadas no sólo de la llevanza de dicha plataforma, sino también del censo de participación ciudadana y de los procesos participativos que habrá de asumir la OTPC, cuya dotación de personal es insuficiente a tal efecto.

La MAIN incorpora, además, un informe de impacto por razón de género que afirma la neutralidad del futuro decreto a tal efecto, si bien incorpora la igualdad de oportunidades como un objetivo del reglamento y prevé medidas para incentivar dicha igualdad.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**TERCERO.-** El 15 de julio de 2015 el Consejo de Gobierno acuerda impulsar la tramitación del Proyecto como Decreto.

**CUARTO.-** El 30 de julio se da traslado del Proyecto a las distintas Consejerías de la Administración regional para que formulen observaciones y sugerencias.

Consta que así lo hacen las Consejerías de Educación y Universidades (observaciones de técnica normativa, coherencia interna del texto y sugerencias de regulación), de Agricultura y Agua (relación entre la participación ciudadana prevista en el futuro decreto con el derecho de participación pública en el ámbito medioambiental previsto por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como sugerencias de concreción de instrumentos y medios de garantía para hacer efectivo el derecho de participación), y la de Familia e Igualdad de Oportunidades (técnica normativa y sugerencias de regulación).

**QUINTO.-** El 30 de noviembre de 2015 se solicita informe al Consejo Regional de Cooperación Local y el 2 de diciembre al Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.

**SEXTO.-** El 15 de diciembre la Dirección General de Administración Local informa que el Proyecto “*ni atribuye ni colisiona con las competencias que las Corporaciones Locales tienen atribuidas en la materia relacionada*”, si bien considera que debe darse audiencia a las indicadas Corporaciones a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 22 de abril de 2016 evacua su informe el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, que formula numerosas sugerencias de regulación, si bien destacan aquellas que pretenden dotar de mayor relevancia a los presupuestos participativos.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**OCTAVO.-** El 28 de abril el Consejo Regional de Cooperación Local informa favorablemente el Proyecto.

**NOVENO.-** Recabado el parecer de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, contesta el 6 de julio, que se limita a sugerir que los convenios con las Corporaciones Locales previstos en el Proyecto se suscriban a través de la propia Federación.

**DÉCIMO.-** Como consecuencia de la incorporación al Proyecto de las sugerencias y observaciones formuladas por las Consejerías y por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, se elabora un nuevo borrador, el tercero.

**UNDÉCIMO.-** El 1 de septiembre la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos informa el Proyecto en relación con la introducción, en la nueva versión del texto, de un artículo regulador de los presupuestos participativos, al que efectúa diversas observaciones.

Tras asumir tales observaciones, se redacta una nueva versión del texto, la cuarta.

**DUODÉCIMO.-** El 23 de enero de 2017 se elabora una nueva MAIN que incorpora la valoración de las observaciones y sugerencias realizadas a lo largo del procedimiento de elaboración reglamentaria y se indica cuáles de ellas han sido aceptadas o rechazadas y la motivación de tal decisión.

Se indica, asimismo, que se han introducido modificaciones en el texto como consecuencia de la aprobación de la Ley 7/2016, de 18 de mayo, de reforma de la LTPC, y de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) en relación con la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración reglamentaria.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Se afirma ahora que el impacto por razón de género de la futura norma será positivo, atendidas las medidas introducidas en ella que tienden a hacer efectivo el principio de igualdad y de evitación de cualquier discriminación por razón de sexo, género u orientación sexual, con lo que se da cumplimiento, asimismo, a la exigencia de informar sobre tales impactos introducida en la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia por la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 16 de febrero de 2017, el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia informa el Proyecto, informe que cuenta con la firma del titular de la Vicesecretaría.

Tras analizar la habilitación legal y la competencia que posibilita la aprobación del futuro Decreto, el informe expone el procedimiento seguido durante su elaboración y señala los trámites preceptivos restantes.

Efectúa el informe a continuación un análisis del texto desde la perspectiva de la técnica normativa, apuntando alguna corrección, para centrarse en las observaciones sustantivas sobre el Proyecto. Tras una observación de corte genérico sobre el carácter meramente programático de algunos preceptos cuya supresión propone, el informe efectúa numerosas observaciones y sugerencias de regulación relativas a muy variados aspectos objeto de regulación o conexos, tales como la condición política de murciano; la definición de entidad ciudadana; las entidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación; el procedimiento de elaboración y de evaluación del Programa de Participación Ciudadana; el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre los procedimientos de decisión en tramitación; la creación del distintivo de reconocimiento de experiencias en materia de participación; el derecho a no presentar datos o documentos; el derecho de los ciudadanos a recibir información relacionada con los procedimientos en los que participe; el Censo de Participación Ciudadana; los procesos participativos (iniciativa, acuerdos de colaboración,





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

seguimiento); consultas públicas y su relación con el trámite de audiencia en los procedimientos de elaboración normativa; las iniciativas ciudadanas, su desarrollo y la articulación de su regulación con la propia de la iniciativa legislativa popular regulada por la Ley regional 9/1984, de 22 de noviembre y con el procedimiento de elaboración reglamentaria; el procedimiento de los presupuestos participativos; y el Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana (cese y mandato de los vocales).

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 27 de abril de 2017 se elabora una nueva MAIN que incorpora la valoración que la OTPC efectúa de las observaciones realizadas por la Vicesecretaría, que en su mayoría serán asumidas e incorporadas al texto, dando así lugar a una nueva versión del texto, que como quinto borrador se une al expediente.

**DECIMOQUINTO.-** Con fecha 2 de mayo de 2017 se recaba el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, que será evacuado el 4 de diciembre de ese mismo año.

Tras manifestar su consideración positiva hacia el conjunto del Proyecto, formula observaciones sobre el contenido que afectan a muy diversos aspectos como la configuración de las entidades ciudadanas, en orden a evitar que la que realiza el Proyecto sea más limitada o restrictiva que la de la propia LTPC; el alcance y eficacia de la participación, aportando medidas para su refuerzo, así como también precisando nuevos deberes de la Administración en materia participativa; la elaboración y el contenido del Programa de Participación Ciudadana; la reducción de la discrecionalidad; el establecimiento de un sistema de seguimiento de las iniciativas públicas que posibilite la participación en la fase de evaluación de las iniciativas y políticas públicas; la facilitación del acceso a la plataforma tecnológica mediante sistemas sencillos de autenticación y dispositivos móviles; la integración en el Censo de Participación Ciudadana de la información disponible en otros registros administrativos; la supresión de la necesidad de indicar las materias o políticas en las que está interesado en participar en el momento de solicitarse la inscripción en el Censo; la reducción de la edad mínima para inscribirse en el Censo, facilitando la participación de los menores de edad; las bajas de oficio en el Censo por





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

inactividad; la articulación de los procesos participativos y la configuración de los instrumentos de participación, en orden a facilitar esta última; el establecimiento de vías de impugnación o respuesta frente a la denegación de determinadas iniciativas o propuestas; el reforzamiento del papel del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana; el fortalecimiento de las organizaciones representativas de sectores afectados en la tramitación de los presupuestos participativos y establecimiento de límites para evitar una desnaturalización de la figura; la mayor concreción en la determinación del contenido del Código de Conducta; o el uso sexista del lenguaje.

El Dictamen alcanza las siguientes conclusiones:

- Valora positivamente el Proyecto, con las observaciones efectuadas.
- El Principio de participación ciudadana se ve un tanto limitado en su plasmación reglamentaria, dada la amplia discrecionalidad de la Administración en la valoración de los resultados de los procesos participativos y la inexistencia de mecanismos de control.
- Ha de facilitarse la inscripción en el Censo de Participación Ciudadana, desburocratizando el acceso, permitir la inscripción de entidades sin personalidad jurídica y la inscripción de oficio de las ya inscritas en registros preexistentes.
- Han de reforzarse los mecanismos que permitan al ciudadano percibir que su participación es tenida en cuenta.
- Se valora muy positivamente la introducción de mecanismos participativos no expresamente previstos en la Ley, como los presupuestos participativos, y la aplicación del principio de transparencia en dichos procesos.
- Deberían aprovecharse de forma más ambiciosa las posibilidades tecnológicas para fomentar y facilitar la participación.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- El texto debería tener un lenguaje adaptado al ciudadano.

- Se advierte una cierta desconexión entre el concepto de participación ciudadana plasmado en el Proyecto y los cauces de participación representativa tradicional de agentes económicos y sociales, asociaciones, fundaciones, colegios, etc., que participan habitualmente en el ámbito de las políticas sectoriales, por lo que debería efectuarse un mayor reconocimiento de dichas organizaciones como entidades ciudadanas.

**DECIMOSEXTO.-** El 17 de enero de 2018, una nueva MAIN estudia las observaciones contenidas en el Dictamen del Consejo Económico y Social y se pronuncia sobre ellas, aceptándolas en buena medida y justificando el rechazo de las que no son incorporadas al texto.

La introducción de las indicadas modificaciones da lugar al sexto borrador del Proyecto.

**DECIMOSÉPTIMO.-** Solicitado el 19 de enero el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua el 21 de febrero en sentido favorable al Proyecto, si bien se formulan diversas observaciones a la parte expositiva del texto y al procedimiento de designación y nombramiento de los representantes de las entidades ciudadanas en el Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana.

**DECIMOCTAVO.-** El 1 de marzo se elabora una nueva MAIN que valora las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, aceptándolas e incorporándolas al texto, dando así lugar a su séptima versión.

**DECIMONOVENO.-** La séptima versión del texto es diligenciada el 5 de marzo de 2018 por el Secretario General de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz como texto autorizado a los efectos de la consulta que sobre el mismo se realiza al Consejo Jurídico de la Región de Murcia.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

El texto consta de un índice, una parte expositiva innominada, 33 artículos, una disposición adicional y otra final.

El articulado se estructura en los siguientes Títulos y Capítulos:

- Preliminar. Disposiciones generales (arts. 1 a 5).
- I. De los derechos, garantías y deberes relacionados con la participación ciudadana (arts. 6 y 7).
- II. Planificación y fomento de la participación ciudadana (arts. 8 a 13).

Cap. I. Planificación de la participación ciudadana (art. 8)

Cap. II. Fomento de la participación ciudadana (arts. 9 a 13)

- III. Censo de Participación Ciudadana de la Región de Murcia (art. 14).

IV. Articulación de los procesos participativos (arts. 15 a 19).

V. Instrumentos y medios de participación ciudadana (arts. 20 a 28).

Cap. I. Tipología y principios.

Cap. II. Instrumentos de participación.

VI. Participación ciudadana de los murcianos residentes en el exterior (art. 29).

VII. Normas de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana (arts. 30 a 32).

VIII. Fomento de la participación local (art. 33).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 6 de marzo de 2018.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

#### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

La consulta se ha formulado y el Dictamen se emite con carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), dado que es objeto de la consulta un proyecto de disposición de carácter general dictada en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la LTPC.

#### **SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.**

Con carácter general, el procedimiento seguido para la elaboración del futuro reglamento se ha ajustado a lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, conforme a las actuaciones obrantes en el expediente que seguidamente se relacionan:

1. La iniciación del procedimiento se llevó a cabo a través de la propuesta dirigida al titular de la Consejería por el órgano directivo competente en la materia (Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior), previa la tramitación de un amplio proceso participativo constituido por una consulta pública y un proceso deliberativo que proporcionó un elevado número de propuestas ciudadanas que se incorporaron al Anteproyecto.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

A dicha propuesta se acompañaba la correspondiente MAIN inicial. Dicha MAIN fue complementada a lo largo del proceso de elaboración reglamentaria con diversas MAINs intermedias que, unificando y sistematizando la información como proceso continuo, han ido incorporando las valoraciones de las alegaciones e informes presentados.

2. A lo largo del proceso de elaboración se ha dado participación a las Consejerías que integran la Administración regional, se ha recabado el informe de órganos colegiados con competencias concernidas, tales como el Consejo Regional de Cooperación Local y el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. También constan los informes del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería impulsora del Proyecto -rubricado por su Vicesecretario-, de la Dirección General de Administración Local, el Dictamen del CESRM y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

Considera la Consejería impulsora del Proyecto que puede prescindirse del trámite de audiencia atendido el amplio proceso participativo que antecedió a la iniciativa normativa misma y que cabe entender comprendido en la previsión del artículo 53.3, letra d), Ley 6/2004, que exceptúa de la obligación de realizar el indicado trámite cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el procedimiento de elaboración reglamentaria.

Esta previsión hoy ha de ser interpretada a la luz del artículo 133 LPACAP, que distingue los trámites participativos de consulta pública previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de Ley o reglamento (apartado 1), de un lado, y los de audiencia e información pública (apartado 2) de otro, sin que la realización del primero, que es preceptivo salvo las numerosas excepciones previstas en el artículo 133.4 LPACAP, excluya la realización de los de audiencia e información pública, que devendrán obligatorios cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas y que habrá de realizarse ya sobre un texto del proyecto normativo. Así se deduce del inciso inicial del artículo 133.2 LPACAP,





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

cuando señala que “sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas”, se publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia y recabar aportaciones adicionales.

Se deduce así que, de conformidad con la normativa básica, la realización de la consulta previa no posibilita prescindir del trámite de audiencia cuando éste es preceptivo, de modo que la previsión del artículo 53.3, letra c) de la Ley 6/2004 no sería aplicable en aquellos supuestos en los que el proceso participativo de consulta pública es anterior a la redacción de un primer texto o borrador del proyecto o anteproyecto. Adviértase, además, que la participación que se da en la consulta pública previa no tiene por objeto un texto ya estructurado como norma, como sí ocurre en el trámite de audiencia, en el que las alegaciones versan sobre un proyecto ya definido, sino que las aportaciones ciudadanas en esa fase primigenia persiguen más captar las necesidades de regulación o las percepciones sociales acerca de una determinada materia sobre la que se pretende normar, como se desprende de los extremos sobre los que versará la consulta y que son enumerados por el artículo 133.1 LPACAP.

En el supuesto sometido a Dictamen, la consulta pública se realizó ya sobre un primer borrador del Proyecto, por lo que podría aceptarse la aplicación del artículo 53.3, letra c) y prescindir del trámite de audiencia. Ahora bien, este precepto habilita a no realizar el trámite porque considera que la finalidad perseguida por el mismo ya se habría conseguido en un momento anterior del procedimiento de elaboración reglamentaria, pero no impide que aquél se lleve a efecto, dados los términos potestativos en los que se expresa el precepto. Por ello y atendido el objeto del Proyecto sobre el que se dictamina, quizás habría sido oportuno proceder a su realización efectiva y conceder tanto un trámite de audiencia como uno de información pública (art. 53.4 Ley 6/2004), en tanto que manifestaciones específicas del principio de participación ciudadana en la elaboración de las normas.

Cabe considerar, en consecuencia, y sin perjuicio de las sugerencias efectuadas en el párrafo anterior, que el procedimiento de elaboración





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

reglamentaria se ha ajustado en lo esencial al previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004.

Por último, en relación con la documentación remitida a consulta se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, mediante la incorporación de los diversos borradores o versiones del mismo, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración en las MAINs intermedias elaboradas, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

Únicamente cabe advertir la omisión, entre la documentación que acompaña a la consulta, del preceptivo extracto de secretaría que exige el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril.

### **TERCERA.- Competencia y habilitación legal.**

I. La LTPC informa en su Preámbulo que responde al ejercicio de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de participación ciudadana, organización, régimen jurídico, procedimiento administrativo y estructuración de su propia Administración Pública, en virtud de los artículos 9.2, letra e); 10.Uno,1 y 29; y 51 EAMU.

Aunque el Proyecto ahora sometido a consulta se dicta en desarrollo de dicha Ley, lo hace sólo respecto de uno de los aspectos que aquélla regula, la participación ciudadana, por lo que el elenco competencial aludido en su Preámbulo, que también abarca la transparencia y el buen gobierno, no es plenamente trasladable al actual Proyecto. Así, cabe descartar que éste concierna a la competencia atribuida por el artículo 10.Uno,1 EAMU, es decir, la organización, régimen jurídico y funcionamiento de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, pues como ya ha señalado en repetidas ocasiones este Consejo





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Jurídico (por todos, Dictámenes 95/2004 y 114/2013), la competencia exclusiva de autoorganización recogida para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10.Uno.1 EAMU, sólo autoriza para la regulación de los órganos institucionales básicos, pero no para la estructuración de la Administración propia, ya que no puede atribuirse a la expresión instituciones de autogobierno *"un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art.152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-"* (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Ello fuerza a concluir que la competencia que aquí se ejerce, cuando se desarrolla la Ley en materia organizativa como ocurre con el título VII que establece el régimen jurídico del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana, deriva del artículo 51 EAMU, en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, con sujeción a los límites -los principios generales y normas básicas del Estado- que el propio precepto estatutario establece en concordancia con el artículo 149.1, 18ª CE. Del mismo modo puede considerarse adecuada la referencia a la competencia relativa al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 10.Uno, 29 EAMU) en el desarrollo reglamentario de la articulación de los procesos participativos y en la previsión de determinadas normas rituales en la utilización de los diversos instrumentos de participación establecidos por la Ley y por el futuro reglamento, aunque resulta obligado poner de relieve que los aludidos encajes competenciales son de carácter limitado.

En cualquier caso, el engarce estatutario más evidente del Proyecto es el artículo 9.2, letra e) EAMU, en cuya virtud la Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia y a través de sus órganos, velará por *"facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región"*. Esta previsión, ubicada en el Título Preliminar del Estatuto, en un artículo cuyo apartado 1 proclama que los derechos y deberes fundamentales de los murcianos son los establecidos en la Constitución para los españoles, y que reproduce de manera específica para la Comunidad Autónoma el mandato constitucional de





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

facilitar la participación ciudadana que el artículo 9.2 CE dirige a todos los poderes públicos, no es propiamente una norma atributiva de competencias como las que se ubican en el Título I EAMU, sino que tiene un alcance distinto.

La doctrina constitucional (por todas, STC 247/2007) ha sostenido que *“nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.*

*En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).*

*Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2.d CE, los estatutos de autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada (...).*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*De este modo, las referidas prescripciones de los estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las asambleas de las comunidades autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado”.*

Aplicando esta doctrina al supuesto sometido a consulta cabe concluir que la previsión del artículo 9.2, letra e) EAMU, no constituye un derecho subjetivo en sentido estricto, sino una directriz o mandamiento de actuación que vincula a la Comunidad Autónoma para que, mediante la regulación de los instrumentos y medios de participación necesarios y la definición legislativa de derechos de los ciudadanos y deberes de la Administración en la materia, genere las condiciones que permitan alcanzar el objetivo de la participación ciudadana en los ámbitos señalados.

A este mandato responde la LTPC que tanto en su Preámbulo como en el articulado configura la participación como un derecho de los murcianos. Así se dirá en la parte expositiva de la norma que *“el derecho de participación debe ser un criterio transversal de actuación de la Administración regional que permita a los ciudadanos y a la sociedad civil opinar, debatir, argumentar formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos”*; o que *“la pretensión de la ley es pasar de los principios a los hechos, en la conciencia de que la transparencia y la participación no deben ser meros principios programáticos que guíen el actuar de la Administración, sino que han de plasmarse en derechos concretos de los ciudadanos y en obligaciones específicas de la administración...”*.

Asimismo, señala el Preámbulo de la LTPC que *“el Título III desarrolla el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos”*. Dicho Título, bajo el epígrafe *“Participación ciudadana”*, fija cómo se articula ésta, para lo cual establece medidas de fomento y los





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

instrumentos fundamentales de aquélla, al tiempo que crea el censo de participación ciudadana como registro administrativo que dará soporte a los procesos participativos. Además, fuera de este Título III, el artículo 40 bis crea el Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana.

Por otra parte, el artículo 1 LTPC, señala como uno de los objetos que persigue la Ley el de aplicar el gobierno abierto y fomentar la participación como un derecho de los ciudadanos murcianos en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas, a través de un diálogo abierto, transparente y continuo, al tiempo que su artículo 3 enumera entre los principios que inspiran la Ley el de participación y colaboración ciudadana, que promueva la intervención e implicación de la ciudadanía de manera individual o colectiva en los asuntos públicos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, incluido el procedimiento de toma de decisiones; para que esa participación sea real y efectiva, se dará en el momento más temprano posible del proceso de toma de decisión, cuando todas las opciones aún estén abiertas, y con unos plazos razonables para el público.

Otras manifestaciones legislativas autonómicas del principio participativo serían las siguientes:

- El artículo 11.8 EAMU, que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sistema de consultas populares en el ámbito de la Región de Murcia.

- La Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los órganos consultivos de la Administración regional de Murcia, en la que se regula la participación ciudadana de carácter orgánico.

- La Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas.

- La Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan los Consejos Técnicos Consultivos y los Comisionados Regionales.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- La Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que instauro como principio inspirador de las relaciones de la Administración con los ciudadanos el de participación (art. 4).

- La Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que contempla el principio de participación ciudadana e impone a la Administración regional fomentar el derecho de los ciudadanos a formular sugerencias, observaciones, reclamaciones y quejas en relación con la prestación de los servicios públicos, así como a ser consultados sobre su grado de satisfacción.

- La Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia.

- En los distintos ámbitos sectoriales, normas como la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, que regula los órganos de participación social en el sistema sanitario regional a través de los Consejos de Salud, o la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia.

De las leyes enumeradas, es obvio que algunas quedan fuera del ámbito regulador de la participación ciudadana que aborda el Proyecto de Decreto sometido a consulta, como es el caso de las normas sectoriales y las referencias al sistema de consultas populares -cuyo fundamento constitucional ha de buscarse no tanto en el art. 9.2 CE, cuanto en su artículo 23 como derecho de participación política y que tiene su manifestación en la institución del referéndum-. Tampoco afectaría el Proyecto a las iniciativas legislativas reguladas en la Ley 9/1984, en la medida en que las iniciativas ciudadanas previstas en la LTPC y que ahora se pretenden desarrollar por el Proyecto cristalizarían no en normas con rango de Ley sino en todo caso de naturaleza reglamentaria.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Como recuerda el Consejo Consultivo de las Islas Baleares en su reciente Dictamen 31/2018, la doctrina constitucional, de la que son representativas las SSTC 31/2015 y 51/201, nos enseña *“que la Constitución diseña tres tipos de democracia: la democracia representativa (en la que participa toda la ciudadanía a través de elecciones periódicas, eligiendo a sus representantes en las instituciones, que es la forma más generalizada), la democracia directa (la cual tiene como máximo exponente el referéndum, que es en nuestro sistema la forma más excepcional) y la democracia participativa. Las dos primeras se reconocen en el artículo 23 de la Constitución; la tercera encuentra encaje en el citado artículo 9.2 del texto constitucional (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6)”* (la traducción del original en lengua catalana es propia de este Consejo Jurídico).

El Proyecto, en definitiva pretende desarrollar la participación ciudadana que en la referida tríada democrática se identifica con la democracia participativa -quedando fuera de su ámbito regulatorio la representativa y la directa- y cuyo principal encaje estatutario se encuentra en el artículo 9.2 e) EAMU y en sus artículos 10.Uno,29 y 51.

II. El desarrollo de la LTCP que aborda el Proyecto sometido a consulta encuentra una habilitación general en la Disposición final cuarta de la Ley, en cuya virtud se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones y adoptar las medidas que resulten necesarias para la aplicación, desarrollo y ejecución de esta Ley.

Asimismo, diversos preceptos contienen habilitaciones legales específicas para el desarrollo de aspectos concretos de la regulación legal, tales como las medidas necesarias para fomentar y facilitar la participación efectiva de los murcianos residentes en el exterior (art. 29.3); las garantías y derechos de los ciudadanos en los procesos participativos, así como la planificación de la Administración regional en materia de participación ciudadana (art. 30.5); la estructura y funcionamiento del censo de participación ciudadana de la Región de Murcia, así como los requisitos de inscripción, el contenido de sus asientos, las formas de acceso, y la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

coordinación con las consejerías promotoras de los correspondientes instrumentos de participación ciudadana (art. 32.4); la determinación de otros instrumentos de participación diferentes de los establecidos por la Ley (art. 33.2); el régimen aplicable a cada instrumento de participación, así como los criterios para su utilización de manera efectiva (art. 33.4); las normas de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana así como el régimen de designación y nombramiento de sus vocales y de cese y sustitución de las vacantes de sus miembros (art. 40 bis.6).

Corolario de lo expuesto es que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para la regulación proyectada, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, no sólo por ser este órgano beneficiario de la habilitación legal contenida en el Disposición final cuarta LTPC, sino en atención a su condición de titular originario de la potestad reglamentaria, conforme a lo establecido por el artículo 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, y por el artículo 32 del EAMU, que le atribuye el ejercicio de aquella potestad salvo en las materias reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional. Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPACAP, que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales, así como (artículo 129.4) que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo, siendo la atribución directa a los titulares de los Departamentos ministeriales o Consejerías de carácter excepcional y deberá justificarse en la Ley habilitante.

En consecuencia, el Proyecto reviste la forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, para las disposiciones de carácter general.

#### CUARTA.- Observaciones de carácter general sobre el proyecto normativo.

##### I. El ámbito subjetivo de aplicación.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La regulación contenida en el Proyecto tiene por destinatarios a los ciudadanos españoles que gocen de la condición política de murcianos conforme al artículo 6 EAMU, así como a las entidades ciudadanas.

Dicho ámbito subjetivo coincide con el establecido en el artículo 29.2 LTPC, pues aunque la dicción legal no utiliza la expresión “ciudadanos españoles” que gocen de la condición política de murcianos que sí contiene el Proyecto, sino sólo la de ciudadanos que gocen de tal condición, la referencia a la nacionalidad española no constituye una restricción en sentido material de la previsión legal, pues de conformidad con el artículo 6 EAMU estar en posesión de dicha nacionalidad es requisito necesario para ostentar la condición política de murciano, de la que gozarán “los españoles que, de acuerdo con las Leyes del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Región de Murcia”.

En consecuencia, en la delimitación general de los respectivos ámbitos subjetivos de aplicación, la Ley habilitante y su desarrollo reglamentario coinciden.

Sin embargo, existen determinadas previsiones del Proyecto que alteran dicho ámbito de aplicación o que, al menos, podrán afectarlo de modo potencial.

Así, la previsión del artículo 13.5 consistente en que “sin perjuicio del ámbito de aplicación previsto en este Decreto, cualquier persona podrá participar en los instrumentos de participación ciudadana que tengan carácter telemático” conlleva una clara ampliación de los destinatarios de la norma, pues aunque condicionada al uso de medios electrónicos, no puede obviarse que la implantación de estos medios, además de obligada en el ámbito de los procedimientos administrativos tras la entrada en vigor de la LPACAP, es creciente en la sociedad y en la actuación pública, estableciendo incluso el artículo 31.2 LTPC un mandato a la Administración regional para que fomente la participación mediante medios electrónicos, para lo que se desarrolla en el Proyecto la Plataforma





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Tecnológica de Participación Ciudadana prevista por el indicado art. 31 LTPC.

Se produce así una ampliación, si se quiere indirecta, del ámbito subjetivo de aplicación del futuro Decreto, que ya no sólo será aplicable a los murcianos, sino que en la medida en que los procesos participativos se desarrollen a través de medios electrónicos -que será lo usual- y, en consecuencia, se admita la participación de ciudadanos de otras Comunidades Autónomas o incluso de extranjeros, residan o no en el territorio regional, también les será de aplicación, pues la articulación de los indicados procesos habrá de regirse por el futuro Decreto. Cabe advertir, por tanto, que la amplitud de la excepción podría llegar a difuminar la regla general del ámbito de aplicación del futuro Decreto contenida en su artículo 2, separándolo del que la ley habilitante y objeto de desarrollo reglamentario establece para el conjunto normativo que ha de regular la participación ciudadana en la Región de Murcia.

Se sugiere, en consecuencia, reconsiderar la excepción introducida en el artículo 13.5 del Proyecto. Y es que, si bien los procesos desarrollados por medios electrónicos facilitan por razones obvias la participación de ciudadanos de otros territorios, que no se ven constreñidos por la proximidad geográfica que podría exigir la utilización de medios no telemáticos, lo cierto es que la posibilidad de participar en la toma de decisiones de la Administración regional por quien no está incluido en el ámbito de aplicación de la Ley habilitante, y que es objeto de ejecución, no debería vincularse únicamente al medio utilizado para ello, sino a otros criterios de naturaleza sustantiva y no meramente instrumental, que atendieran, por ejemplo, a los intereses en juego y a quienes son sus titulares. Y es que no puede dejar de advertirse que en la medida en que el objeto de regulación del Proyecto es el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos, como manifestación de un Estado social y democrático, cabría admitir aquellas previsiones reglamentarias que, ampliando de forma puntual y justificada los sujetos que pudieran beneficiarse del ejercicio de dicho derecho, no lleguen sin embargo a desnaturalizar el ámbito propio de aplicación de la norma. Así, por ejemplo, sería admisible contemplar la participación de ciudadanos de otras





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Comunidades Autónomas que pudieran verse afectados por actuaciones públicas de la Administración regional en zonas próximas a los límites territoriales de la Región, o la de quienes careciendo de la condición política de murcianos residen en aquélla (en sentido similar, la Ley Canaria 5/2010, de 21 de junio, de Fomento de la Participación Ciudadana).

Por el contrario, habría que rechazar cualquier intento de limitación reglamentaria del ámbito de aplicación establecido por la Ley, de modo que no cabría excluir a quien tenga la condición política de murciano, la cual se alcanza por la suma de la nacionalidad española y la vecindad en un municipio de la Región (art. 6 EAMU). La vecindad administrativa, a su vez, viene determinada por la inscripción de la persona en el Padrón municipal de habitantes en el que resida habitualmente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, de modo que tendrán la condición política de murcianos todos los españoles inscritos en el Padrón de cualquiera de los municipios de la Región, con independencia de su mayoría o minoría de edad.

Se hace esta consideración a la luz de la valoración que la OTPC plasma en la MAIN acerca de la observación formulada por el CESRM en relación con el reconocimiento específico de la participación de la población infantil y juvenil. Y es que, ante la propuesta del indicado Órgano Consultivo de que la inscripción en el Censo de Participación Ciudadana no se limitara a los mayores de edad, sino que se permitiera la inscripción de los mayores de 14 años, la MAIN recoge la siguiente valoración: *“se admite la propuesta y se configura el derecho a participar y a solicitar la inscripción en el censo a todas las personas mayores de 14 años, reconociendo, por tanto, su derecho a participar directamente en los procesos participativos”*. De donde se deduce que los menores de 14 años no podrían tomar parte de forma directa en los procesos participativos, lo cual supone una interpretación limitativa del derecho a la participación de los menores de dicha edad, que sería contraria a las determinaciones de la propia LTPC y a la legislación específica del menor, que reconoce el derecho de los menores a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

progresiva a la ciudadanía activa, intimando a los poderes públicos a promover la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia (art. 7.1, Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), mandato que recoge el propio Proyecto entre sus finalidades (art. 4, letras a y c).

Ahora bien, lo cierto es que de conformidad con los artículos 32.2 LTPC y 14.7 del Proyecto, la inscripción en el censo no constituye, salvo para las entidades ciudadanas (art. 3.2 del Proyecto), un requisito necesario para la participación, sino un instrumento dirigido a facilitar el ejercicio de sus derechos participativos por parte de los inscritos, que serán informados de oficio de los procesos participativos en marcha, no tendrán que identificarse para cada uno de tales procesos en los que pretendan participar, etc. Desde esta perspectiva, cabría entender que el establecimiento de un límite de 14 años de edad para poder inscribirse en el indicado registro administrativo no conllevaría una restricción a los derechos participativos de los menores, constituyendo un requisito de inscripción -no de participación-, para cuya fijación el futuro reglamento estaría específicamente habilitado por el artículo 32.2 LTPC.

Puede mantenerse, en consecuencia, la indicada previsión, pero no debería interpretarse con carácter general que los menores de 14 años no pueden participar directamente en los procesos participativos.

## II. Entidades ciudadanas.

De conformidad con el artículo 29.2, letra b) LTPC, son entidades ciudadanas “aquellas entidades con personalidad jurídica o sin ella, cuyo ámbito de actuación principal sea el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

La generalidad y falta de concreción de esta definición legal de uno de los destinatarios, junto a los ciudadanos, de la regulación sometida a consulta no es corregida por la norma ahora proyectada, que se limita a





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

recoger el insuficiente concepto legal de entidad ciudadana, cuyas características han de deducirse de diversos preceptos del Proyecto. Así, por ejemplo, su base colectiva o asociativa en sentido amplio o material, que se desprende del artículo 3.3 del Proyecto, la caracterización como tales entidades ciudadanas de las asociaciones, fundaciones y colegios profesionales (art. 14.5), y de los colectivos con estructura permanente o coyuntural, y ya sean de ámbito sectorial o general (art. 14.1), así como la atribución del carácter de entidad ciudadana a las asociaciones o centros de murcianos en el exterior (art. 29.4).

La amplitud del concepto legal, que ni siquiera recoge una característica fundamental y común de este tipo de entidades en el derecho comparado como es la ausencia de ánimo de lucro en su actividad, permitiría englobar como entidades ciudadanas desde determinados tipos de empresa a partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales, y cualesquiera entidades de base asociativa o corporativa representativas de intereses colectivos.

Ciertamente, debió ser la Ley la que delimitara de una forma algo más precisa el concepto de entidades ciudadanas, pero ante su indefinición, debería proceder el Reglamento proyectado a concretar sus notas identificativas, como ya hacían los primeros borradores del texto y que se eliminaron como reacción a dos observaciones particulares efectuadas por el CESRM a algunas de tales peculiaridades. En dicha labor de configuración reglamentaria de estas entidades, como es evidente, habrán de respetarse las escasas previsiones con que la LTPC las caracteriza.

#### **QUINTA.- Observaciones particulares al texto.**

- Artículo 5. Alcance y eficacia de la participación ciudadana.

Su apartado 1 reproduce el artículo 30.4 LTPC, para salvaguardar las formas de participación ciudadana recogidas en las Leyes 9/1985, de 10 de diciembre, y 2/1996, de 16 de mayo, de modo que el régimen participativo establecido en dichas normas no se verá alterado por la futura regulación proyectada.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Aun cuando esta salvaguardia quizá no fuera necesaria dado el superior rango de dichas leyes respecto del reglamento ahora proyectado, lo cierto es que si se mantiene en el texto, debería complementarse con una mención a la Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, toda vez que como ya se ha señalado en una Consideración anterior, dichas organizaciones podrían considerarse incluidas en el concepto de entidades ciudadanas que ofrece la LTPC y que reproduce el Proyecto.

- Artículo 6. Derechos y garantías de participación ciudadana.

Según se indica en el primer párrafo del precepto proyectado, su regulación se fundamenta en la habilitación legal específica contenida en el artículo 30.4 LTPC para desarrollar las garantías y derechos de los ciudadanos en el seno de los procesos participativos, entendidos éstos en los términos del artículo 15 del Proyecto, por lo que su alcance sería más limitado que el que anuncia el epígrafe del precepto proyectado.

Por otra parte, y en la medida en que se trata de desarrollar los derechos de los que gozan los ciudadanos y entidades que se implican en concretos procesos participativos y no de una regulación *in genere* de aquellos derechos en los que se plasma el principio participativo, no resulta adecuada la mención que se efectúa en la letra c) al ejercicio del derecho de petición, pues induce a confusión con el derecho contenido en el artículo 29 CE cuyo alcance y contenido es diferente (al respecto puede consultarse nuestro Dictamen 58/2010) a aquél al que parece querer referirse el precepto proyectado, que conecta ese denominado “*derecho de petición*” a los órganos directivos de la Administración regional con el fomento de la rendición de cuentas de los citados órganos directivos por su gestión.

Para evitar esta confusión, podría sustituirse el término “derecho de petición”, por la más genérica posibilidad de formular solicitudes o peticiones que conllevarán la obligación para el órgano administrativo ante el que se formulen aquéllas de comunicar la resolución o decisión que se adopte.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- Artículo 7. Deberes de la Administración regional.

El precepto recoge algunos de los principios que, según el artículo 3 LTPC la inspiran, aplicándolos al específico ámbito de la participación. Así, los principios de gobernanza, accesibilidad y modernización. Sin embargo, hay otros principios en dicho artículo 3 que también habrían de ser garantizados en sede participativa, como los de neutralidad y no discriminación tecnológica o los de responsabilidad y rendición de cuentas, que no se han incorporado al precepto proyectado y cuya garantía podría configurarse expresamente como deber para la Administración regional.

- Artículo 8. Programa de participación ciudadana.

a) El precepto responde a la habilitación contenida en el artículo 30.5 LTPC, que remite al desarrollo reglamentario la “planificación de la Administración regional en materia de participación ciudadana”.

En uso de esta habilitación tan genérica, el precepto proyectado establece un instrumento de planificación denominado “programa de participación ciudadana” que persigue una doble finalidad. De un lado, “procurar la adecuación de los medios técnicos disponibles a la participación de los ciudadanos y la sociedad civil en el diseño, elaboración, planificación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas de la Administración regional”, y de otro, dar cumplimiento a las finalidades previstas en el artículo 4 del futuro reglamento, que no son otras que aquellas que persigue la norma en proyecto.

Dicho programa extiende sus efectos a toda la Administración regional, a cuyas Consejerías y Organismos se consultará con carácter previo a su elaboración anual para que indiquen las iniciativas que consideren oportuno someter a un proceso de participación ciudadana, de forma que quedarán recogidas en el mismo. Indicando el apartado 4 qué materias se consideran prioritarias a la hora de someterlas a la participación ciudadana.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Finalmente, el apartado 7 señala que el programa tendrá carácter orientativo y abierto, de forma que, además de las actuaciones incluidas en el mismo, podrán realizarse los procedimientos participativos que se estimen oportunos y las actuaciones relativas a los presupuestos participativos.

El proclamado carácter “orientativo” del programa hace surgir ciertas dudas acerca de si las actuaciones propuestas por las Consejerías y organismos, una vez incluidas en el plan, habrán de someterse a procesos participativos necesariamente, en cuyo caso el término orientativo operaría como sinónimo de “abierto”, de forma que la incorporación al programa no sería un requisito para tramitar un proceso participativo pero, una vez incluida una determinada actuación en el programa, la participación ciudadana en su desenvolvimiento sí sería obligatoria para la Consejería u organismo que la propuso.

O bien, cabría interpretar el término “orientativo” como antónimo de obligatorio, de forma que la Administración regional no estaría vinculada por los términos del programa, pudiendo no someter a procesos participativos actuaciones ya contempladas en aquél.

Al margen de la conveniencia de acabar con dichas dudas interpretativas acerca del verdadero alcance del programa anual, la determinación de su carácter vinculante o no condiciona la competencia del órgano que está llamado a aprobarlo, pues de ser vinculante para todos los órganos de la Administración regional y de sus organismos públicos, no podrá ser aprobado por Orden del titular de la Consejería competente en materia de participación ciudadana, como prevén los apartados 1 y 6, sino que la competencia recaería en el Consejo de Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 22.13 de la Ley 6/2004, a propuesta de dicho titular.

Esta consideración tiene carácter esencial.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

b) En el apartado 6, último párrafo, la denominación del “Consejo Asesor de Participación Ciudadana” ha de ajustarse a la legal, incorporando el adjetivo “regional” tras el término “asesor”.

Esta observación se hace extensiva al artículo 33.4 del Proyecto.

- Artículo 10. Medidas de fomento para las entidades ciudadanas.

Conforme al reparto de competencias orgánicas en materia de celebración de convenios de colaboración (arts. 22.18, Ley 6/2004, y 16.2 ñ, Ley 7/2004), convendría sustituir la alusión a la consejería competente en materia de participación ciudadana por la más genérica de la Administración regional, dado que en los términos en los que se expresa el precepto proyectado podría dar lugar a interpretaciones no ajustadas a lo establecido en el artículo 22.18 de la Ley 6/2004, que atribuye al Consejo de Gobierno la competencia no sólo para autorizar la celebración de este tipo de convenios, sino también la de decidir el órgano que habrá de suscribirlos en representación de la Comunidad Autónoma.

Esta observación se hace extensiva al artículo 33.1 del Proyecto.

- Artículo 11. Información, formación y difusión de la participación ciudadana.

De conformidad con el apartado 1, la Administración regional garantizará a todos los ciudadanos el derecho a la información sobre los procedimientos que se encuentren en tramitación en cualquiera de sus consejerías, dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. A cuyo efecto y para facilitar la participación ciudadana, difundirá públicamente la información y el acceso a la documentación que permita el conocimiento y seguimiento puntual de estos procedimientos.

Considera este Órgano consultivo que la garantía que se pretende establecer en el precepto no es otra que la de permitir a los ciudadanos acceder a la información que precisan para que su participación pueda ser





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

real y efectiva, obteniendo un conocimiento suficiente y previo de los aspectos relevantes para la decisión administrativa que haya de tomarse y poder así influir en la misma. Y a tal efecto, ya el artículo 13, letra d) LPACAP, al enumerar los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, establece el de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en el resto del ordenamiento jurídico, por lo que quizás bastaría ahora con una remisión a dicho derecho para garantizar la información de los ciudadanos como presupuesto de la participación.

Sin embargo, en los términos en los que se redacta el primer inciso del precepto proyectado tendrían cabida no sólo aquellos procedimientos que son susceptibles de ser sometidos a los procesos participativos regulados en el futuro reglamento, sino también aquellos otros que responden a la relación singular entre un interesado y la Administración, para la adopción de una resolución que sólo afectará a los derechos o intereses de un ciudadano. Aunque el acceso por parte del interesado a la información obrante en el expediente y la posibilidad de formular alegaciones en el mismo es manifestación del principio participativo consagrado en el artículo 105 CE y se encuentra amparado por las normas del procedimiento administrativo común, lo cierto es que esta faceta de la participación es ajena al objeto mismo del Proyecto. De hecho, cuando el precepto prevé la difusión pública de la información, parece descartar que se esté refiriendo a este tipo de procedimientos, a la luz de lo previsto en el ordenamiento en cuanto a los destinatarios de la información contenida en aquéllos. Cabe recordar, a tal efecto, que la información puede responder a distintas tipologías, y así el Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, distingue entre información general, especializada y particular. Si respecto de los dos primeros tipos no existen restricciones en el acceso, sí las hay para la particular, que no debería ser objeto de difusión pública.

Debe, en consecuencia, precisarse el tipo de procedimientos a los que se refiere el precepto o, en su defecto, limitar o matizar la obligación de difusión pública de la información.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- Artículo 13. Plataforma tecnológica de participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 31.3 LTPC, el precepto procede a crear la indicada plataforma para dar soporte a la participación ciudadana a través de medios electrónicos. Debería preverse de manera expresa que la plataforma resultará accesible desde la Sede Electrónica de la Comunidad Autónoma, lo que implicará su sometimiento a las normas que disciplinan la información contenida en esta última y que se recogen en el artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, artículos 24 y siguientes.

-Artículo 14. Censo de participación ciudadana de la Región de Murcia.

a) El apartado 2 prevé que la inscripción en el censo se hará a través de la plataforma tecnológica prevista en el artículo 13 del Proyecto, “debiendo la Administración regional articular los medios para facilitar la participación”, a lo que cabría añadir una referencia al principio de no discriminación tecnológica previsto en el artículo 3, letra r) LTPC, que evite que quienes no tengan acceso a la plataforma por carecer de medios electrónicos se vean impedidos de inscribirse en el censo y, en consecuencia, de ver dificultado el ejercicio de su derecho a la participación.

Del mismo modo, habría de aplicarse este principio a lo dispuesto en el apartado 6, respecto a los medios por los que se trasladará la información a los inscritos en el censo acerca de los procesos participativos.

b) Si bien inicialmente, en los primeros borradores del texto, se contemplaba en la regulación del censo que los inscritos manifestaran en qué áreas tenían un interés preferente por participar, quedando dicha





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

información incorporada al registro, tras el informe del CESRM dicha previsión fue suprimida.

Sin embargo, no se han adaptado a dicha supresión los siguientes preceptos, como exigiría la coherencia interna del texto:

a) En el artículo 16.3, se prevé que las entidades ciudadanas puedan solicitar la iniciación de un proceso participativo que afecte en el aspecto material a su ámbito de interés. En atención a la naturaleza de la entidad que formule la solicitud puede ser evidente dicho ámbito de interés (fundaciones, asociaciones, colegios profesionales, organizaciones sindicales o empresariales, etc.), pero en otros casos (colectivos temporales, asociaciones de murcianos en el exterior, agrupaciones constituidas *ad hoc* para facilitar la participación colectiva de sus integrantes, etc.) dicho ámbito no será fácilmente identificable.

b) En el artículo 17.4 se dispone que se informará del contenido de cada proyecto de participación ciudadana a los ciudadanos y entidades inscritos en el censo “que hubiesen mostrado interés en el área temática a que se refiera”. Procedería, en consecuencia, adecuar el último inciso del apartado 4, de forma que la información sobre el contenido del proyecto de participación ciudadana se facilite a todos los inscritos en el censo.

c) Entre las entidades que serán objeto de inscripción de oficio en el Censo como entidades ciudadanas debería añadirse a los centros y asociaciones de murcianos en el exterior, que conforme al artículo 29.4 del Proyecto serán considerados como tales entidades ciudadanas.

d) La regulación que se aborda en el Proyecto resulta insuficiente, toda vez que no se reglamentan aspectos relativos al funcionamiento del censo, que opera como un registro administrativo, y en el que deberían incorporarse normas sobre qué datos serán objeto de inscripción, la tramitación del procedimiento de inscripción, con indicación de qué documentos habrán de acompañarse a la solicitud, y si habrá o no una resolución expresa acordando la inscripción, el procedimiento para





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

modificar los datos de inscripción o las bajas en el censo tanto a solicitud de la persona interesada como de oficio.

Estas carencias regulatorias revisten importancia si se considera que dada la evidente trascendencia *ad extra* de la regulación y en la medida en que la inscripción en el censo afecta de forma sustancial al ejercicio del derecho de participación ciudadana, sobre todo de las entidades ciudadanas, la normación de dichos extremos excede de la limitada potestad normativa del titular de la Consejería competente en materia de participación, ex artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004, por lo que no podrá diferirse su reglamentación a una Orden posterior.

- Artículo 16. Inicio de los procesos de participación ciudadana.

a) En el apartado 2, se prevé que los procesos podrán iniciarse bien por propia iniciativa de una Consejería bien por petición de ésta, cabe suponer que al órgano directivo competente en materia de participación ciudadana. Quizás fuera oportuno prever que la iniciativa pudiera partir de otros órganos como el Consejo de Gobierno en determinados proyectos o actuaciones de especial relevancia.

b) En el apartado 4 debe eliminarse la redundancia que se produce entre los términos “contendrá” y “contenido”.

En la letra c) del mismo apartado, debe incorporarse la preposición “por” entre “integrado” y “personal”.

- Artículo 21. Participación ciudadana en las políticas públicas.

El precepto resulta reiterativo de lo expresado en otros artículos del Proyecto, singularmente en el artículo 20, por lo que podría suprimirse en aras del principio de economía normativa.

- Artículo 22. Respeto a la legislación vigente y a los derechos fundamentales.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

El apartado 2 prevé la exclusión del proceso participativo de quienes desatiendan el deber de respeto a los valores, derechos y libertades indicados en el apartado 1. Aun cuando dicha decisión se circunscribe a un concreto proceso participativo, siendo sus efectos muy limitados -a diferencia de lo que ocurriría si la indicada actuación conllevara la baja en el censo de participación ciudadana, como prevé, por ejemplo, el art. 17.1,d) del Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 76/2009, de 5 de junio-, habría de establecerse en el Proyecto, al menos, qué órgano será el competente para resolver la exclusión (lo que será determinante de los recursos a interponer frente a dicha decisión) y prever un mínimo procedimiento al efecto, que contemplara un trámite de audiencia al interesado.

#### - Artículo 23. Aportaciones ciudadanas.

Define el precepto las aportaciones ciudadanas como el instrumento mediante el que los ciudadanos y las entidades ciudadanas pueden formular “opiniones, propuestas o sugerencias ante la Administración regional, así como valorar las realizadas por otros ciudadanos o entidades”.

En consecuencia, el objeto de regulación de este precepto es en parte coincidente con el de los artículos 22 a 27 del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano de la Región de Murcia, que disciplinan el régimen de las quejas y sugerencias que los ciudadanos formulen ante la Administración regional. Se advierte, sin embargo que la reglamentación concreta establecida en ambos decretos difiere en diversos aspectos (requisitos exigidos para formular sugerencias o la tramitación de éstas, por ejemplo), por lo que deberían establecerse reglas de sucesión normativa o de salvaguardia entre ambas regulaciones, para determinar en qué medida las previsiones proyectadas conllevan la derogación o modificación de la más completa y prolija establecida en el decreto de atención al ciudadano o si, por el contrario, habrán de entenderse aquéllas plenamente vigentes una vez se apruebe el futuro decreto, en cuyo caso deberían deslindarse claramente los ámbitos y supuestos de hecho en los que se aplicaría cada regulación.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 25. Foros de participación ciudadana.

a) Al seleccionar la Administración a los participantes en cada uno de los foros convocados, se prevé en el apartado 4 la realización de un sorteo entre aquellos que hayan manifestado su interés en participar. No obstante, dicho sorteo no habría de ser puro, pues ha de considerarse en este proceso de selección de los foreros la regla de la representación equilibrada de hombres y mujeres establecida en el artículo 22.3 del Proyecto, debiendo el precepto proyectado integrar dicha exigencia en el procedimiento de selección de los participantes, fijando cómo se hará efectiva.

b) Según se desprende del precepto proyectado, la iniciativa para constituir este concreto instrumento de participación ciudadana sólo podría partir de la Administración, quedando vedada dicha posibilidad para los ciudadanos y entidades ciudadanas.

De ser así, podría indicarse de forma expresa en el precepto, como así se hace en el artículo 27 respecto de los procesos de liberación participativa.

Si, por el contrario, cualquier ciudadano o entidad ciudadana puede solicitar la constitución de un foro, habría de matizarse la previsión contenida en el apartado 5 acerca de la selección (mejor designación) de los representantes de la Administración regional en el foro, que se deja a la voluntad de los “impulsores del proceso participativo”, quienes elegirán a dichos representantes entre empleados públicos y expertos externos de reconocida competencia.

- Artículo 26. Iniciativas ciudadanas.

a) La regulación proyectada limita la amplitud y el alcance con que la Ley habilitante caracteriza a este instrumento, toda vez que lo reduce a la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

iniciativa para la elaboración de una disposición reglamentaria, cuando el artículo 34.2, letra c) LTPC configura la iniciativa ciudadana como aquella mediante la cual los ciudadanos pueden solicitar de la Administración regional que inicie “un procedimiento de regulación o actuación” en relación a una temática concreta.

La regulación proyectada, en consecuencia, no desarrolla las iniciativas ciudadanas que tienen por objeto impulsar una determinada actuación de naturaleza ejecutiva y no normativa de la Administración regional, sin que el régimen previsto en el Proyecto para las iniciativas reglamentarias sea trasladable sin matizaciones o ajustes para el resto de las iniciativas ciudadanas a las que se refiere la Ley.

Procede, en consecuencia, que en cumplimiento de la habilitación reglamentaria contenida en el art. 34.4 LTPC y dada la vocación omnicompreensiva del Proyecto en lo que se refiere a la reglamentación de la participación ciudadana prevista en el Título III de la LTPC, se desarrolle el régimen de las iniciativas ciudadanas no normativas.

b) La enumeración de las materias excluidas, es decir, de aquéllas sobre las que no podrán versar las iniciativas ciudadanas podría simplificarse, reconduciendo las cuatro primeras de ellas (letras a,b,c y d) a las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, del que aquéllas son reproducción literal.

c) En el apartado 5 deberían incluirse, al menos, dos nuevas causas de inadmisión de las iniciativas ciudadanas reglamentarias: de una parte, la consistente en que la regulación objeto de la iniciativa hubiera de tener rango legal, en cuyo caso, la iniciativa habría de ajustarse al régimen de las iniciativas legislativas populares; de otra, que la iniciativa verse sobre alguna de las materias excluidas en el apartado 2.

d) El apartado 8 dispone la inimpugnabilidad de la decisión por la que la Consejería competente por razón de la materia sobre la que verse la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

iniciativa ciudadana se pronuncie expresamente acerca del inicio o no del procedimiento de elaboración reglamentaria.

Dicha previsión, que carece de habilitación legal, es impropia de un reglamento, al tiempo que podría contravenir no sólo el régimen básico de los recursos administrativos, sino incidir incluso sobre el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24.1 CE. En efecto, la decisión de la Consejería constituye un verdadero acto administrativo, en la medida en que concurren en él todos los elementos que lo caracterizan, a saber: emanación de un órgano administrativo, en el ejercicio de una función pública o competencia atribuida por el ordenamiento, y regulado o regido por el Derecho Administrativo. En la medida en que se trata de un verdadero acto administrativo, dicha resolución que pone fin al procedimiento *ad hoc* dibujado por el Proyecto para la tramitación de las iniciativas ciudadanas, será recurrible conforme a las normas del procedimiento administrativo común, singularmente mediante el recurso potestativo de reposición (toda vez que sería un acto emanado de un Consejero que pondría fin a la vía administrativa) o directamente mediante el recurso contencioso-administrativo, ex artículo 123 LPACAP.

No se escapa a este Consejo Jurídico que la decisión acerca de si se inicia o no el procedimiento de elaboración reglamentaria, en la concepción que de la misma se refleja en el Proyecto, constituye el ejercicio de una potestad discrecional por parte del titular de la Consejería competente en la materia sobre la que versa la iniciativa ciudadana. Pero la discrecionalidad de la decisión no conlleva su inimpugnabilidad, como de forma uniforme viene reconociendo la doctrina (hace ya más de medio siglo que el maestro García de Enterría acuñó la idea de la “*lucha contra las inmunidades del poder*”) y la jurisprudencia, cuya evolución tendente a la progresiva eliminación de parcelas de decisión administrativa ajenas al control judicial es clara y evidente. Así, a modo de ejemplo, si ya en el año 1989 (STS de 5 de octubre) se afirmaba por el Supremo que ciertos aspectos de discrecionalidad técnica de la decisión no eran revisables jurisdiccionalmente, ello no excluía que los Tribunales pudieran controlar “*la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho”; en la STS de 8 de febrero de 2007, dirá que el control de todos los actos administrativos “tiene su cobertura constitucional en el artículo 106.1 de nuestra norma fundamental, cuando dispone que: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Este precepto permite residenciar todos los actos administrativos y los reglamentos ante los jueces y tribunales, sin excepción alguna. Claro que ese control solo puede hacerse con el parámetro del ordenamiento jurídico, al que los jueces y tribunales están sometidos (art. 9.1 y 117.1 de nuestra Constitución), pero la discrecionalidad será la consecuencia de que no existe vulneración del ordenamiento jurídico y no un “prius” que excluya el control jurisdiccional de un acto administrativo, so pretexto de una calificación de un acto o una potestad administrativa como discrecional”.*

Incluso en el supuesto de los denominados como actos graciables existe la posibilidad de impugnación, siquiera sea respecto de aquellos aspectos del acto que la jurisprudencia califica de “conceptos judicialmente asequibles”. Así, “... la jurisprudencia de esta Sala, en especial la sentencia de 3 de diciembre de 1998, que recoge una síntesis de la evolución doctrinal operada desde la aprobación de la Constitución, cuyos artículos 9.3 y 24.1 proclaman el principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos así como el derecho a la tutela judicial efectiva, ha precisado la necesidad de hacer efectivo el respeto al principio de legalidad, cualquiera que sea la naturaleza objetiva del acto realizado por el Gobierno -sentencias de 31 de mayo de 1993 y 28 de junio de 1994-, haciendo susceptibles de control jurisdiccional los conceptos judicialmente asequibles inherentes a todo acto del Gobierno -sentencia del Pleno de esta Sala de 4 de abril de 1997-, incluso en los que, como ocurre en el presente caso, se ejerce una potestad calificada por el Abogado del Estado de graciable” (Auto del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2002).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Adviértase, además, que ni siquiera las decisiones que la Administración toma en relación con un supuesto paradigmático de ejercicio de potestad discrecional como son las relativas al ejercicio del derecho de petición reconocido por el artículo 29 CE están exentas de control, como establece el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Procede, en consecuencia, eliminar el último inciso “*no siendo impugnabile esta decisión*” del apartado 8.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 30. Régimen jurídico del Consejo Asesor Regional de Participación Ciudadana.

De conformidad con la norma de creación del Consejo Asesor (art. 40 bis LTPC), se constituye “de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de órganos consultivos de la Administración regional”, por lo que el precepto proyectado debería incorporar dicha Ley entre el elenco de las normas a las que se sujetará el indicado órgano consultivo. De hecho, el artículo 32.6 señala expresamente la sujeción del régimen de funcionamiento del Consejo Asesor a la legislación sobre órganos consultivos.

- Artículo 32. Régimen de funcionamiento.

En el apartado 4, debe adecuarse el texto proyectado a la regulación básica sobre órganos colegiados, sustituyendo la exigencia de presencia de los miembros por la de asistencia, dado que de conformidad con el artículo 17.2 LRJSP dicha asistencia a la sesión podrá ser presencial o a distancia, sin que se recoja en el Proyecto ni conste que el reglamento interno del órgano excepcione la regla general establecida en el apartado 1 del indicado precepto legal, relativa a que los órganos colegiados podrán funcionar tanto en forma presencial como a distancia.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Esta consideración tiene carácter esencial.

#### **SEXTA.- De la técnica normativa.**

De conformidad con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aplicables en el ámbito de la Comunidad Autónoma en defecto de una reglamentación propia, la primera cita de las normas, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva o articulado habrá de hacerse completa, pudiendo en las siguientes utilizar la cita abreviada, expresiva únicamente del tipo, número y año, en su caso, de la disposición más su fecha (Directriz 80).

Se sugiere que, a partir de la primera cita tanto en la parte expositiva (tercer párrafo) como en el articulado del Proyecto de Decreto (art. 1) de la LTPC, las sucesivas se realicen en formato abreviado, para aligerar el texto y facilitar su lectura.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para dictar la norma cuyo Proyecto ha sido sometido a consulta, correspondiendo su aprobación como Decreto al Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en lo esencial, al previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004.

**TERCERA.-** Revisten carácter esencial las observaciones formuladas en la Consideración Quinta a los artículos 8.7, 23, 26.8 y 32.4.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**CUARTA.-** El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL  
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE  
(Fecha y firma electrónica al margen)

