



ASUNTO: ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CASTILLA Y LEÓN.

Visto el proyecto de ley de referencia, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.h) del artículo 39 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se formulan las siguientes observaciones o sugerencias al contenido del proyecto:

Primero. Consideraciones generales.

Con carácter general, del examen del anteproyecto se deduce la introducción de una **gran complejidad y confusión en conceptos y un incremento muy significativo de los trámites.**

La regulación de la participación ciudadana prevista en la actual Ley de Transparencia, a la que sustituiría este anteproyecto, **se concreta en un trámite** de carácter preceptivo en la elaboración de las normas, las estrategias, los planes y los programas y, con carácter facultativo, en otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general.

Por otro lado, la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en su versión actualmente vigente, contempla **en el procedimiento de elaboración de las normas, además del trámite señalado anteriormente, los de consulta pública previa y audiencia e información pública**, de forma semejante a lo establecido en la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre.



En este anteproyecto de ley de participación ciudadana se regulan cinco procesos de participación ciudadana:

- Los procesos de deliberación participativa.
- Los procesos de participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de políticas públicas planes y programas.
- Las consultas populares no referendarias.
- Los procesos de participación ciudadana en la elaboración de normas.
- Los presupuestos participativos.

Además de estos cinco procesos se introduce el concepto de instrumentos de participación ciudadana. Dentro de ellos el anteproyecto regula cinco: audiencias públicas, aportaciones ciudadanas, foros de participación, jurados ciudadanos, paneles ciudadanos y ponencias.

Lo que hasta ahora se conocía como trámite de participación ciudadana previsto en la Ley de Transparencia, aplicable tanto a normas como a estrategias, planes y programas, **se transforma en cuatro trámites distintos:** el proceso de deliberación participativa, el proceso de participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes y programas, el proceso de participación ciudadana en la elaboración de normas y el trámite de evaluación, que ha de producirse después de todos los anteriores.

A su vez, **el proceso de participación ciudadana en la elaboración de normas incorpora un nuevo trámite, el trámite especial de participación de los grupos de interés.**

Pero, además, **la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas que hasta ahora coincidía con el trámite de participación en estrategias, planes y programas, en la nueva regulación se**



desgaja para constituir un trámite distinto denominado “trámite de participación” regulado en el artículo 33, distinto del “proceso de deliberación participativa”.

Junto a esto el anteproyecto **introduce una enorme confusión en la regulación de las excepciones a la participación ciudadana**. Establece en el artículo 9 unas excepciones generales en todos los procesos de participación ciudadana, pero, además, establece limitaciones o excepciones particulares en algunos de los trámites antedichos de forma que es difícil comprender qué excepciones resultan aplicables en cada caso.

Por ejemplo, el artículo 9 establece una excepción en todo caso a los procesos de participación ciudadana: las políticas públicas, planes y programas de naturaleza presupuestaria, organizativa o de personal.

Sin embargo, el artículo 29 que regula uno de los procesos de participación ciudadana que son las propuestas de iniciativas reglamentarias ciudadanas establece solo la excepción de las disposiciones de carácter organizativo, por lo que la ley introduce una confusión: si los límites del artículo 9 son aplicables a todos los procesos de participación, incluidas las iniciativas reglamentarias, carece de sentido que la regulación de la iniciativa reglamentaria introduzca exclusivamente el límite de las disposiciones de carácter organizativo.

Existe también en la regulación que efectúa el anteproyecto una enorme **confusión respecto de la obligatoriedad del trámite denominado proceso de deliberación participativa** pues es difícil llegar a comprender, conforme al texto del anteproyecto, en qué instrumentos este trámite es obligatorio.



La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, en el artículo 16, que se deroga en el anteproyecto, **establece claramente** que la Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos **deberán someter a la participación ciudadana los anteproyectos de ley los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas**, y una vez establecida dicha obligatoriedad establece en el artículo siguiente las excepciones a la participación.

En el anteproyecto de ley, el apartado segundo del artículo 9 dispone que en todo caso se exceptúan de los procesos de participación ciudadana la elaboración de políticas públicas, planes y programas de naturaleza presupuestaria, organizativa o de personal. Con carácter potestativo prevé que se podrá prescindir de los procesos de participación cuando concurren razones graves de interés público.

Esta excepción se establece sin haber dispuesto previamente en qué instrumentos de la actuación administrativa son obligatorios los múltiples trámites de participación ciudadana, ahora denominados "procesos" de participación ciudadana.

Examinado en su conjunto en este anteproyecto de ley solamente consta con carácter obligatorio la participación ciudadana en el procedimiento de la elaboración y aprobación de las normas, por lo que parecen quedar fuera de dicha obligatoriedad las estrategias, planes y programas en los que la Ley de Transparencia establece actualmente este trámite con carácter preceptivo.

Así, el proceso de deliberación participativa definido en el artículo 13, que parece ser el equivalente al actual trámite de participación ciudadana en estrategias, planes y programas, hace referencia en su definición su aplicación a las *"formulaciones o implantaciones de políticas públicas o de elaboración de planes y*



programas". La referencia a términos como formulaciones o implantaciones es notoriamente indeterminada. La seguridad jurídica exige que se determine cuáles son los instrumentos administrativos a los que se refiere la norma y si se someten o con carácter obligatorio al proceso.

Junto a todo lo anterior el artículo 80 introduce **un nuevo trámite al final de todos y cada uno de los procesos participativos**: *"la evaluación de los procesos participativos de forma individualizada."* Este nuevo trámite **exige que tras concluir cada proceso participativo se dé nuevamente audiencia a todas las personas y entidades que hayan intervenido en él**, lo que en realidad supone la duplicidad del trámite previsto, es decir, un nuevo trámite de audiencia.

Pero es que **además establece la obligación de la elaboración de un informe para su remisión al centro directivo competente** en materia de participación ciudadana **que, a su vez, lo elevará al Consejo de participación ciudadana**.

Segundo. Régimen jurídico aplicable al procedimiento de elaboración de las normas.

Actualmente el procedimiento administrativo para la elaboración de las normas se regula por:

- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, en los preceptos que tienen el carácter de norma básica.
- La Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en su versión previa a la modificación efectuada por la Ley de Medidas para 2021, pues la propia ley dice que esta modificación no entra en vigor hasta que se produzca el desarrollo reglamentario.



La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León añadió un trámite en este procedimiento: el de participación ciudadana a través del Gobierno Abierto.

En la regulación propuesta en este anteproyecto se produce lo siguiente:

La Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (en adelante Ley de Medidas) modificó en su artículo 4.3 los artículos 75 y 76 de la Ley 3 /2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en adelante, Ley de Gobierno) relativos al procedimiento de elaboración de las normas.

No obstante, dicha Ley de Medidas en su Disposición Final Vigésimoprimer, estableció que dicha modificación entraría en vigor cuando se produjese el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 76, desarrollo que no se ha producido y, por tanto, la modificación no ha entrado en vigor.

El anteproyecto que se informa modifica el artículo 4.3 de la Ley de Medidas, para modificar nuevamente los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley de Gobierno. Esta modificación quita de la Ley de Gobierno la regulación de los trámites de consulta pública previa, de participación ciudadana y de audiencia e información públicas, remitiéndose a su regulación en la normativa sobre participación ciudadana, es decir, la que efectúa este anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.

Pero como la Disposición Final Vigésimoprimer de la Ley de Medidas sigue vigente, la modificación de la Ley de Gobierno que prevé este anteproyecto no entrará en vigor hasta tanto no se produzca el desarrollo reglamentario.



Por ello, a la entrada en vigor de este anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana, el texto vigente de la Ley de Gobierno será el actual, es decir, el que contiene la regulación del procedimiento de elaboración de las normas con los trámites de participación ciudadana.

Es decir, **cuando el texto de este anteproyecto de Ley entre en vigor, existirán dos regulaciones diferentes de la participación ciudadana en dos normas con rango de ley vigentes de forma simultánea: la Ley de Gobierno en su redacción actualmente vigente y la Ley de Participación Ciudadana de Castilla y León.**

El anteproyecto **añade un nuevo trámite en el procedimiento de elaboración de las normas: el trámite especial de participación de los grupos de interés** regulado en el artículo 41.

Este trámite se prevé con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración de una norma. Se realiza con carácter simultáneo a la consulta pública previa y se dirige exclusivamente a los grupos de interés los cuales también pueden participar en la consulta pública previa.

Incorporar este trámite no añade ninguna posibilidad de participación nueva. Supone incrementar innecesariamente los trámites existentes en el procedimiento de elaboración de las normas lo cual es contrario a la necesidad de simplificación administrativa prevista en el Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el periodo 2019 a 2023 en el cual se hace referencia a la adopción de medidas dirigidas a la simplificación de los procedimientos, y contrario también a los principios de eficacia y de celeridad.



Por otro lado, el artículo 34 regula el trámite de audiencia con carácter potestativo cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, trámite cuya realización se prevé recabando directamente las opiniones de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley y asociaciones voluntarias que agrupe no representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma.

Esta regulación impide a las personas físicas participar en el trámite de audiencia y además contempla este trámite con carácter potestativo. Como ha señalado el Consejo Consultivo de Castilla y León la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia por la consulta o informe de organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos no se contempla por el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, que en este punto tiene carácter básico para la potestad reglamentaria, no así para la iniciativa legislativa, como señaló la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo. (Dictámenes 321/2017, de 28 de julio, y 629/2019, de 30 de enero de 2020)

El artículo 36 regula la contestación a las aportaciones. Este precepto culmina la Sección Cuarta del Capítulo II, es decir, la parte de la ley que regula el proceso de participación ciudadana en la elaboración de normas.

En dicho artículo se dispone que las aportaciones efectuadas, (hemos de entender que todas las reguladas en la sección cuarta) han de ser contestadas a través del portal de participación ciudadana. Sin embargo, el trámite de audiencia e información pública no se efectúa a través de este portal conforme a lo dispuesto en el artículo 34.

En lo que respecta a las excepciones de los trámites de participación ciudadana, el artículo 133. 4 de la Ley 39/2015, que tiene carácter de norma básica



en lo que respecta a la elaboración de las disposiciones de carácter reglamentario, contempla como excepción además de las normas presupuestarias y organizativas la existencia de razones graves de interés público que lo justifiquen.

Resulta conveniente que en el proyecto de ley se contemple como excepción a todos los trámites de participación ciudadana las disposiciones derivadas de la organización del procedimiento electoral pues este procedimiento se caracteriza por la necesidad de adecuar normas reglamentarias de carácter organizativo e instrumental en brevísimos periodos de tiempo, por lo que concurren en este supuesto razones graves de interés público que justifican la ausencia de estos trámites y la seguridad jurídica, que siempre es importante, en el caso de la normativa electoral cobra una relevancia especial.

En el artículo 80 se dispone que tras concluir cada proceso participativo el responsable del proceso procederá a su evaluación y se dará audiencia a las personas y entidades que hayan intervenido en él así como a los empleados públicos responsables de su gestión y tramitación.

En el supuesto de la participación en la elaboración de las disposiciones de carácter general la participación ciudadana, en cualquiera de sus trámites, y las alegaciones que en ella se vierten, se analizan a través de la correspondiente memoria y se efectúa una contestación individualizada a cada uno de los participantes.

Volver a dar audiencia a las personas y entidades que participen en el trámite de audiencia o participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas supone una ralentización del procedimiento normativo que carece de sentido, ya que en realidad lo que el artículo establece una reproducción del trámite ya concluido.



También el artículo hace referencia a la necesidad de elaborar un informe final que debe ser remitido al centro directivo competente en materia de participación ciudadana el cual tiene que elevar dicho informe a su vez al Consejo de Participación Ciudadana.

El procedimiento normativo para la aprobación de las disposiciones de carácter general está compuesto por diversos trámites que ya evalúan la participación ciudadana, su resultado y la valoración que de las distintas aportaciones sea efectuado en la norma final: informes preceptivos como el informe de los servicios jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Por ello es contrario a la simplificación administrativa deseada la introducción de trámites nuevos en el procedimiento de elaboración normativa que suponen retrotraer nuevamente el procedimiento después de haberse efectuado la participación ciudadana, así como incorporar nuevas evaluaciones por órganos diferentes a los ya establecidos por la normativa vigente.

Tercero. Instrumentos de participación ciudadana.

El capítulo tercero del anteproyecto regula los instrumentos de participación ciudadana.

La diferencia entre "*instrumentos*" y "*procesos*" en las definiciones que de unos y de otros establece la ley es enormemente confusa entre sí, pero además es jurídicamente muy imprecisa. Debería distinguirse entre procedimientos, (el de elaboración de las normas, la iniciativa reglamentaria), trámites (el de audiencia, el de participación ciudadana), instrumentos (el Portal de Participación Ciudadana), y otros cauces de participación en los asuntos públicos (foros, jurados, paneles).



Así, en el artículo 13, se define el "proceso" de deliberación participativa cómo *"el contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en el marco de un procedimiento de formulación o implantación de una política pública o de elaboración de planes y programas."*

Y en el artículo 39 se define el "instrumento" denominado "aportaciones ciudadanas" mediante las que *"la ciudadanía de forma individual o colectiva, podrá manifestar sus opiniones y propuestas sobre temáticas relacionadas con las políticas o la gestión pública a las que además se dará publicidad a fin de que puedan ser valoradas por el conjunto de la ciudadanía."*

Particular confusión se produce en el *"instrumento"* denominado *"audiencias públicas"*.

Es contrario al principio de seguridad jurídica la denominación de este instrumento de forma idéntica a uno de los trámites que existen en el procedimiento de elaboración de las normas, pues ello genera confusión.

Cuarto. Regulación de los grupos de interés.

El artículo 42 del anteproyecto regula la definición de los grupos de interés. En dicha definición se incluyen personas físicas, personas jurídicas y otra serie de agrupaciones, plataformas, redes, u otras formas de actividad colectiva que, obviamente, carecen de personalidad jurídica.

El artículo 47 relativo a la inscripción en el registro de grupos de interés señala que todos los grupos de interés deberán estar inscritos en este registro. Dispone también este artículo las categorías en las que se clasifican los grupos de interés a efectos de su registro distinguiendo entre personas físicas, entidades sin



ánimo de lucro y entidades con ánimo de lucro, clasificación en la que no tienen cabida los grupos sin personalidad jurídica.

El conjunto de la regulación contenida respecto de los grupos de interés con derechos y obligaciones e incluso un régimen sancionador, resulta incompatible con la consideración de grupos de interés que no tengan personalidad jurídica.

Además, a la hora de abordar el ámbito subjetivo de aplicación hay que tener en cuenta que los sindicatos y otras organizaciones que son instrumentos fundamentales de la participación social están dotados de regímenes jurídicos propios que no pueden ser limitados por la regulación de los grupos de interés.

Estos entes de relevancia constitucional no deben estar sometidos a la regulación de los grupos de interés y a las sanciones asociadas a ella en tanto en cuanto realicen las actividades que constitucionalmente tienen encomendadas, ni pueden estar sometidos a restricciones o limitaciones en el ejercicio de esa función.

Así mismo deberían excluirse aquellas actividades realizadas en el seno de cualquier procedimiento administrativo, y no sólo en los de mediación, arbitraje o conciliación, así como aquellas que, por suponer ejercicio de derechos subjetivos especialmente protegidos, no deban someterse a las limitaciones propias de la regulación de estos grupos de interés (ejercicio del derecho de petición, o libertad de expresión...).

Quinto. Programas de formación para cargos públicos y empleados públicos.

El artículo 69 relativo a programas de formación para cargos públicos y para los empleados públicos regula cuestiones competenciales de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León.



Tal y como dispone el Decreto 9/2021, de 31 de marzo, por el que se regula la Escuela de Administración Pública de Castilla y León, la Escuela de Administración Pública de Castilla y León queda adscrita al órgano directivo central competente en materia de función pública, es decir, la Consejería de la Presidencia y le corresponde la formación del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La ECLAP tiene atribuida la coordinación de todas las acciones formativas de la Administración Autonómica que se desarrollen por las consejerías y organismos autónomos dependientes de estas, que constituyen la formación sectorial de la Escuela.

Por ello, el objeto de la ley de participación ciudadana en relación a la formación deberá limitarse a regular las propuestas que la consejería competente en la materia dirigirá a la Escuela, pero **no es objeto de este anteproyecto la regulación de la Escuela en sí ni de sus competencias y obligaciones.**

Por lo tanto, el artículo 69 debería ser del siguiente tenor: el órgano directivo central competente en materia de participación ciudadana propondrá a la Escuela de Administración Pública de Castilla y León las acciones formativas pertinentes.

Sexto. Organización de la participación ciudadana.

No es propio del contenido normativo de una ley la regulación de cuestiones que constituyen el objeto de los decretos de estructura orgánica de cada consejería, cuya competencia para su aprobación corresponde a la Junta de Castilla y León conforme al artículo 16 k de la Ley 3/2001 del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Además, el anteproyecto en el artículo 76 desciende a cuestiones que son propias de las órdenes de estructura orgánica al detallar funciones de las unidades administrativas.

Atribuir rango legal a cuestiones organizativas propias de la regulación reglamentaria supone dificultar su modificación cuando sea preciso dada la naturaleza cambiante de la organización administrativa.

Séptimo. Consultas populares no referendarias:

El anteproyecto regula las consultas populares no referendarias. El título competencial que la exposición de motivos señala para ello es el artículo 71.1.15º del Estatuto de Autonomía, que establece como competencia de desarrollo normativo y de ejecución lo siguiente : *“Sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria”.*

Este título competencial, sin embargo, estaba previsto para las consultas populares referendarias, por eso las somete a autorización del Estado y alude al artículo 92.3 de la Constitución, que establece que una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.

La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2015, de 25 de febrero de 2015, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, se pronunció señalando que la regulación de las consultas populares



referendarias es competencia exclusiva del Estado y que está sometida a reserva de ley orgánica, y así dispuso lo siguiente:

"En lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas, la STC 103/2008, de 11 de septiembre, afirmó que "no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, solo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución" (FJ 3).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 122 de su Estatuto de Autonomía dispone:

"Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución."

En lo que ahora importa, el alcance de este precepto ha sido circunscrito por la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69, a las consultas no referendarias.

En cuanto al alcance de la necesaria autorización del Estado que establecen tanto la Constitución como el artículo 92.3 del Estatuto de Autonomía, la sentencia del Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

"Por otra parte, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la "autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE), competencia que, de conformidad con la jurisprudencia, "no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera



disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69).”

Por todo ello, y **para evitar confusiones competenciales, sería deseable eliminar de la exposición de motivos la alusión al artículo 71.1.15º del Estatuto de Autonomía**, pues no cabe fundamentar las consultas no referendarias en un artículo que estaba previsto para las referendarias.

Octavo. Conclusiones.

Con independencia de aquellas cuestiones específicas que no habían sido reguladas anteriormente, como pueden ser las consultas populares no referendarias o los presupuestos participativos, **el anteproyecto configura un sistema de participación ciudadana que, lejos de simplificar y aclarar la regulación actual, la vuelve enormemente compleja, introduce una enorme confusión, incrementa considerablemente el número de trámites en los procedimientos administrativos, supone una ralentización del funcionamiento de la administración pública, y conlleva un coste importante de recursos humanos.**

Valladolid,

EL SECRETARIO GENERAL

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE TRANSPARENCIA,
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ACCION EXTERIOR.**