



## **MEMORIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL DIÁLOGO CIVIL DE CASTILLA Y LEÓN.**

### **1. ESTUDIO DEL MARCO NORMATIVO. DISPOSICIONES AFECTADAS Y TABLA DE VIGENCIAS**

#### **1.1. Marco Normativo**

- a) Tratado de la Unión Europea.
- b) Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa.
- c) Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- d) Ley 13/1990, de 28 de noviembre, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- e) Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- f) Acuerdo, de 9 de noviembre de 2001, para el impulso del Diálogo Social entre la Junta de Castilla y León y los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad.
- g) Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.
- h) Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la Participación Institucional.
- i) Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.
- j) Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.
- k) Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad.
- l) Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- m) Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad.



- n) Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
- o) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### 1.2. Disposiciones afectadas y tabla de vigencias

El proyecto no deroga expresamente ninguna norma. Su artículo 2.2 señala expresamente que «Las previsiones de esta ley no supondrán alteración de la participación ciudadana que se promueva o lleve a cabo por otras vías y con otros fines». El texto se remite en diversas ocasiones a la normativa reguladora de los órganos de participación, y también a la normativa reguladora de los procedimientos de elaboración de normas y de elaboración de estrategias, planes o programas y a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, señalándose con claridad, en todos los casos, los puntos de engarce entre la nueva normativa y la preexistente.

## **2. INFORMES Y ESTUDIOS SOBRE SU NECESIDAD Y OPORTUNIDAD**

El artículo 9.2 de la Constitución realiza un mandato a los poderes públicos para que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Se trata de un área en la que es necesario seguir avanzando, no sólo para paliar la desafección hacia las instituciones de una parte de la ciudadanía, o para dar a la sociedad civil el protagonismo que reclama; también para aprovechar el enorme caudal de ideas, experiencias y conocimientos que la sociedad atesora.

Al igual que la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León encomienda a los poderes públicos la tarea de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 8.2). Por ello, la democracia participativa ha estado siempre presente en el ordenamiento jurídico y en la experiencia de gobierno de la Comunidad, asumiendo nuevas facetas a través de una continua evolución.

La ley parte de la concepción de que un adecuado despliegue de la democracia participativa aumenta la estabilidad institucional, pues refuerza la legitimidad y credibilidad de las decisiones políticas y su aplicabilidad a largo plazo; y favorece una mayor calidad,



eficacia y eficiencia en la labor de los gobiernos y las administraciones públicas, propiciando un desarrollo económico y social más inclusivo y mejor orientado al interés general.

La democracia participativa es una realidad asentada en la vida política y administrativa de la Comunidad de Castilla y León, en la que existe una dilatada experiencia de interlocución institucional, diálogo social, órganos de participación, transparencia, participación ciudadana y gobierno abierto.

Bajo la premisa de los instrumentos y herramientas de participación ya existentes y en funcionamiento, es necesario seguir avanzando en la regulación de tres ámbitos de democracia participativa: el diálogo civil, las iniciativas ciudadanas y las consultas populares no referendarias, lo que constituye el objeto de este anteproyecto de ley.

### **3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

La ley consta de 36 artículos, distribuidos en un título preliminar y otros tres títulos, y se completa con una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El Título Preliminar contiene las disposiciones generales, que definen el objeto y el ámbito de aplicación de la ley.

Constituye su objeto reforzar la participación de la sociedad civil en el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Castilla y León, regular las iniciativas ciudadanas relativas a dichas competencias y establecer el régimen jurídico de las consultas populares no referendarias.

Su ámbito de aplicación se circunscribe al ámbito de actuación del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sin que suponga alteración de la participación ciudadana que se promueva o lleve a cabo por otras vías y con otros fines.

El Título I se refiere al "Diálogo civil" y se estructura en cuatro capítulos que regulan las "Disposiciones generales", los "Procesos de diálogo civil", los "Acuerdos del diálogo civil", y la "Plataforma del diálogo civil".



El Título II regula las “Iniciativas ciudadanas” y el Título III se refiere a las “Consultas populares no referendarias”.

La disposición adicional señala el plazo para la aprobación de la Estrategia de Participación Ciudadana de Castilla y León.

Las disposiciones finales se refieren, respectivamente, a la atribución del Presidente de la Junta en relación con las consultas populares por vía de referéndum; a la modificación de la ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social; al desarrollo y ejecución de la ley, y a su entrada en vigor.

El concepto de diálogo civil se aborda de manera amplia, en una aproximación acorde con el ordenamiento europeo. La ley entronca, de este modo, con la regulación del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, que refiere el diálogo civil a todos los ámbitos de actuación de la Unión, y conecta con el mandato del artículo 16.24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece entre los principios rectores de las políticas públicas «el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social».

La estrategia adoptada supone, ante todo, otorgar un mayor protagonismo a los órganos de participación existentes en las distintas áreas de actividad de la Administración; respetando sus reglas actuales, pero ampliando los cauces de deliberación con las organizaciones de la sociedad civil que participan en ellos.

Coincidiendo con las recomendaciones formuladas por el Consejo Económico y Social español y por el europeo, la ley introduce las cautelas necesarias para que la práctica del diálogo civil en ningún caso pueda suponer menoscabo del diálogo social, facilitando, no obstante, la plena complementariedad entre ambos.

Por otro lado, se incorporan las consideraciones precisas para que el diálogo civil no interfiera en las técnicas de cooperación entre Administraciones Públicas, a las que se refiere el artículo 144 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y tampoco en la interlocución reconocida a la Federación Regional de Municipios y



Provincias de Castilla y León, tal y como determina el artículo 52.2 de nuestro Estatuto de Autonomía, ni en los acuerdos políticos adoptados en el ámbito de las Cortes de Castilla y León.

El diálogo civil no resultará aplicable en relación con los órganos cuyo fin primordial sea la dirección y/o el seguimiento y control de organismos, entes o servicios, con los órganos cuyo ámbito de actuación es el empleo público, donde la Administración no aparece como poder público que se relaciona con los ciudadanos, sino como empleadora en relación con los representantes del personal a su servicio, ni con aquellos órganos cuyo fin primordial no es la participación de los ciudadanos, sino la prestación de asesoramiento científico o técnico.

El diálogo civil en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, en la elaboración de planes, estrategias o programas, en otros procesos de toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas se regula de manera pragmática. En aplicación del principio de proporcionalidad y flexibilidad, no se exige, para articular dichos procesos, la convocatoria y reunión del órgano de participación, si bien dicho órgano será siempre el «marco» que servirá para determinar qué organizaciones de la sociedad civil deben ser consultadas, y en todo caso deberán respetarse sus previsiones normativas específicas en relación con las cuestiones objeto de diálogo.

Por el contrario, los acuerdos del diálogo civil, si bien pueden surgir de la deliberación suscitada en torno a la elaboración de una norma o un plan, a la toma de una decisión o a la evaluación de una política pública, se someten a una mayor solemnidad, exigiéndose siempre como requisito previo el acuerdo del órgano de participación, y con unas mayorías internas especialmente cualificadas, a fin de garantizar que estos acuerdos sean expresión de un amplio consenso.

Se pone énfasis también en la mejora de la calidad de los procesos de diálogo civil, incluyendo, como aspecto clave, la idoneidad de las organizaciones de la sociedad civil presentes en los órganos de participación, piedra de toque del concepto de organización «más representativa» que el texto normativo asume. Asimismo, se establecen medidas orientadas a mejorar la coordinación entre distintos órganos de participación, así como a



promover la complementariedad entre el diálogo civil y las funciones de democracia participativa que corresponden al Consejo Económico y Social y a su Grupo de Enlace.

Por último, se regula una «Plataforma del diálogo civil» que, además de facilitar a la ciudadanía toda la información relevante en dicho ámbito, permita un cauce de comunicación entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil presentes en los órganos de participación.

Las iniciativas ciudadanas suponen un paso más respecto de la participación habilitada por la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Frente a la institución de la iniciativa legislativa popular, donde la ciudadanía participa en el ejercicio de la potestad legislativa que ejercen las Cortes, estas iniciativas ciudadanas permitirán participar en la potestad reglamentaria y en la función ejecutiva atribuidas a la Junta.

El texto requiere, para la tramitación de las iniciativas ciudadanas, el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil presentes en los órganos de participación a los que correspondería intervenir en la tramitación de la norma reglamentaria, estrategia, plan o programa de que en cada caso se trate. Se establece así un filtro de pertinencia y calidad de las iniciativas, técnicamente muy cualificado y a la vez distinto del que podría realizar la propia Administración.

La ley exige que las iniciativas presentadas sean completas en su texto y referidas a la totalidad del territorio de Castilla y León, distinguiendo así esta nueva institución de democracia participativa de otras vías de participación ya disponibles, como las sugerencias, el derecho de petición o el funcionamiento de los propios órganos de participación de ámbito provincial o inferior.

Por último, y coincidiendo, esta vez, con lo que acontece en el caso de la iniciativa legislativa popular, la ley establece los mecanismos precisos para que la última palabra en relación con la aprobación y contenido de la iniciativa corresponda al titular de la potestad, que no deja de ser el responsable de su adecuado ejercicio.



Las consultas populares no referendarias, esto es, aquellas que no tienen la naturaleza de referéndum, únicas que puede regular el legislador autonómico según la doctrina continuada del Tribunal Constitucional, se regulan partiendo de la consideración de que no es procedente que estas consultas sectoriales se realicen mediante votación.

La solemnidad propia de una votación tiene plena coherencia cuando es el cuerpo electoral en su conjunto el llamado a pronunciarse sobre una determinada decisión política, en un ejercicio de democracia directa, pero deja de tenerla cuando sólo es consultada una parte de dicho cuerpo electoral; pues una parte no puede atribuirse, ni siquiera simbólicamente, derechos exclusivos de participación sobre decisiones políticas que por definición competen al conjunto de la ciudadanía.

Además, por su misma solemnidad, las votaciones conllevan rigideces, como la necesidad de plantear a los votantes preguntas o alternativas cerradas, lo que no es la mejor opción cuando se trata de conocer la opinión de un determinado colectivo sobre una decisión política.

Se ha previsto para estas consultas populares no referendarias un desarrollo similar al que la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, determina, en su artículo 16, para la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad, con la diferencia de ser esta última una participación general de la ciudadanía a través del Portal de Gobierno Abierto, mientras que las consultas populares no referendarias serán una fórmula de participación sectorial a través de la Plataforma del diálogo civil.

Se establecen para estas consultas los mismos principios y límites que los previstos para el diálogo civil. Por otro lado, el criterio de que las consultas sólo puedan dirigirse a colectivos que estén representados en los órganos de participación responde a principios de seguridad jurídica, evitando la definición arbitraria de cualquier colectivo.



#### **4. ESTUDIO ECONÓMICO**

La aprobación de esta norma no supondrá un coste económico añadido a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León ya que para su aplicación no se requieren nuevas estructuras ni nuevo personal.

En particular, la Plataforma del diálogo civil que se prevé en el capítulo 4º del Título I se desarrollará de la misma forma que se ha realizado la Plataforma de Gobierno Abierto en su conjunto, lo que no supone ningún incremento de los medios o recursos necesarios ni la utilización de nuevos medios materiales. Tampoco es necesaria la financiación a través de nuevas partidas presupuestarias ni el incremento de ninguna de las existentes.

#### **5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO**

##### **5. 1. FUNDAMENTACIÓN Y OBJETO DEL INFORME**

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece la consideración de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres como un principio informador del ordenamiento jurídico.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León, establecen que los poderes públicos de esta comunidad garantizarán la aplicación de la perspectiva de género en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones Públicas.

Con base en ello, la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León, establece que debe evaluarse el impacto de género de todos los anteproyectos de Ley, disposiciones administrativas de carácter general, así como planes que, por su especial relevancia económica y social, se sometan a informe del Consejo Económico y Social y cuya aprobación corresponda a la Junta de Castilla y León, concretándose dicha evaluación en la realización de un informe.

La Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, especifica que todos los proyectos



normativos deben acompañarse de una memoria en la que se plasme, entre otras cosas, el impacto de género que la norma pudiera causar.

Con base en todos estos requerimientos se realiza el presente informe, cuyo objeto es evaluar el efecto potencial que el proyecto de ley objeto de evaluación puede causar sobre la igualdad de género.

## **5. 2. LA PERTINENCIA DE GÉNERO DE LA NORMA**

El contenido del proyecto de ley no tiene incidencia en la política de género al tratarse de una materia de orden procedimental y horizontal destinada a las Administraciones públicas y al conjunto de la ciudadanía de forma indiscriminada, por lo que no procede la incorporación de medidas de acción positiva que eviten un impacto de género en la regulación que se pretende. Por lo tanto, la norma no es pertinente al género.

No obstante, se señala que entre los órganos de participación que resultarán dinamizados a través de su aplicación se encuentra el Consejo Regional de la Mujer, en el que tienen presencia organizaciones sindicales, empresariales y profesionales agrarias, otras entidades profesionales (colegio oficial de abogados, de psicólogos, de diplomados de trabajo social, de Castilla y León), asociaciones de mujeres, confederaciones y federaciones de asociaciones de mujeres y consejos para la mujer de ámbito provincial o local.

## **6. EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN EL ÁMBITO DE LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.**

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor establece en el artículo 22 que las memorias de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos, incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia.

El contenido normativo de este anteproyecto no tiene un impacto significativo en este ámbito. No obstante, en él se otorga una especial relevancia a la participación pública de los jóvenes y así, en el artículo 3.2 se otorga al Consejo de la Juventud de Castilla y León la consideración de organización de la sociedad civil, lo que le permite participar activamente



en los procesos de diálogo civil para la defensa de los intereses del colectivo al que representa.

## **7. EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN EL ÁMBITO DE LA DISCAPACIDAD.**

La Ley 2/2013, de 15 de mayo, de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad establece en su artículo 71 que los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes que se sometan a aprobación de la Junta de Castilla y León, deberán incorporar, por la Consejería competente en materia de servicios sociales, un informe sobre su impacto, el cual ha sido emitido con fecha 23 de febrero, en el que se señala que no se aprecia impacto en este ámbito.

## **8. EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO.**

La evaluación del impacto normativo prevista en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía Metodológica de mejora de la calidad normativa, en desarrollo del anterior, si bien tiene carácter potestativo, se entiende efectuada en el cuerpo de la presente memoria que determina, en apartados específicos, los motivos de su necesidad y oportunidad, su incidencia presupuestaria y el impacto de género.

Respecto de la cuantificación de las cargas administrativas para empresas, obviamente es inexistente, pues la ley no regula cuestión alguna dirigida a la actividad empresarial.

En lo que respecta a las alternativas a la regulación planteada, no cabe en el Estado de derecho ninguna opción no normativa que posibilite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, dado su contenido, la solución normativa adoptada es la correcta en cuanto a su rango y forma.

En lo tocante a su incidencia en el resto de las políticas públicas hay que tener en cuenta que el proyecto no se refiere a un sector concreto material de la actividad pública que pueda ser susceptible de incidir en los demás, sino que tiene por objeto la regulación de modos de participación de los ciudadanos en todas las materias sobre las que recae dicha actividad pública.



No es necesario rediseñar aquellos procedimientos en los que la norma introduce instrumentos de participación pues no constituyen procedimientos dirigidos a la regulación de la actividad de los particulares, ni económica ni de ningún otro tipo, por lo que no supone la introducción en el ordenamiento jurídico de ninguna nueva carga administrativa. Desde el punto de vista organizativo interno, la incorporación de los instrumentos de participación no requiere el rediseño de las estructuras organizativas, pues es perfectamente posible su desarrollo a través de los medios y la organización existente.

## **9. EVALUACIÓN DEL IMPACTO ADMINISTRATIVO**

En cuanto a la evaluación del impacto administrativo previsto en el decreto citado, esta ley no regula, como tal, ningún procedimiento administrativo nuevo dirigido a la producción de resoluciones o disposiciones administrativas, sino que regula determinados instrumentos de participación de la sociedad civil mediante herramientas que, en unos casos, se configuran como trámites de procedimientos ya existentes, como en el caso de la regulación del diálogo civil en el procedimiento de la elaboración de las normas y de la participación ciudadana como elemento iniciador de los procedimientos ya existentes de elaboración de disposiciones reglamentarias y estrategias, planes o programas.

En otros casos, la norma regula aspectos relacionados con el funcionamiento de instrumentos de carácter material, como sucede con la plataforma del diálogo civil o cauces para recabar la opinión de un determinado colectivo sobre decisiones políticas.

Respecto de la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión, el procedimiento no exige nuevos medios materiales ni humanos, sino que será gestionado en el seno de la organización administrativa existente.

## **10. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE**

### **10.1 CONSULTA PÚBLICA PREVIA**

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter previo a la elaboración de los proyectos o anteproyectos de ley o de reglamento, se ha



sustanciado una consulta pública previa para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. Dicha consulta tuvo lugar entre el 4 de abril y el 15 de mayo de 2017. De las aportaciones recibidas, la mayor parte se refería a aspectos ajenos al ámbito de aplicación del futuro texto normativo (Entidades Locales, Cortes de Castilla y León) o sin cobertura en el ordenamiento español (consultas vinculantes).

## **10.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El anteproyecto se puso a disposición de todos los ciudadanos en el Portal del Gobierno Abierto de Castilla y León el viernes 2 de febrero de 2018, abriéndose un plazo para realizar aportaciones hasta las 14.00 horas del 15 de marzo de 2018.

Con anterioridad, el 26 de enero de 2017, tuvo lugar en el salón de actos de la Consejería de la Presidencia una Jornada informativa a la que se invitó a asistir a representantes de todas las organizaciones de la sociedad civil que forman parte de los órganos de participación existentes en la Junta de Castilla y León. Dicha Jornada se retransmitió en directo a través de JCyL internet TV y se puso a disposición también en el canal de youtube de la Junta, de lo que se informó a todas las organizaciones citadas tanto en la propia convocatoria de la jornada y en su desarrollo como a través de un posterior correo electrónico. El objetivo de estas actuaciones era dinamizar la participación de las organizaciones sociales, fundamentales protagonistas de la futura ley, en el texto de la misma.

## **10.3 TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha publicado en el Portal de Gobierno Abierto el texto del anteproyecto de decreto a fin de efectuar el trámite de audiencia e información públicas en el que los ciudadanos y entidades puedan realizar cuantas aportaciones consideren oportunas. Las principales alegaciones fueron las siguientes:

- Representantes del TERCER SECTOR se mostraron defraudados con el tratamiento que el anteproyecto hace de dicho Tercer Sector. Esto se debe, entendemos, a las expectativas



levantadas por el hecho de haberse entendido hasta ahora, en España, al diálogo civil como un diálogo exclusivo entre la Administración y el Tercer Sector, como se explica en el apartado III de la Exposición de Motivos. Dada la opción normativa adoptada (utilizar el concepto amplio de diálogo civil que funciona en la Unión Europea) no es posible atender en la norma dichas expectativas. Sí hemos procedido, como resultado de los comentarios recibidos, a sustituir en la Exposición de Motivos la expresión «Tercer Sector de Servicios Sociales» por la más correcta de «Tercer Sector».

- Varias personas o entidades participantes se sintieron defraudadas por que el diálogo civil tenga como protagonistas a las organizaciones presentes en los órganos de participación, y no a los ciudadanos individualmente considerados. El concepto europeo de diálogo civil, por el que el anteproyecto se decanta, consiste precisamente en eso, siendo cierto, además, que hay otros momentos en que cualquier persona u organización puede participar (consulta pública previa, exposición de los anteproyectos en el Espacio de Participación del Portal de Gobierno Abierto...), y que el propio anteproyecto prevé mecanismos para la participación de ciudadanos individualmente considerados (a través de la Plataforma del diálogo civil, art. 18, y de las consultas populares no referendarias del Título III).
- UNICEF consideró importante que el anteproyecto hiciera referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño como tratado internacional que enmarca los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, dado el enfoque amplio del anteproyecto (regulación del diálogo civil en todas las áreas de actuación de la Administración) entendemos que no es posible incluir referencias a todos los tratados internacionales que pueden incidir en el mismo, pues serían prácticamente todos los que forman parte del ordenamiento jurídico español. También solicitó que los consejos de participación infantil y adolescente que existen en algunas entidades locales se incluyesen en el ámbito de aplicación de la Ley. Esto no es posible, sin embargo, pues la opción normativa elegida es restringir el ámbito de aplicación al Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León (art. 2.1), considerando que es una regulación demasiado novedosa y que sería irrespetuoso con la autonomía local imponerla *ex lege*. Esto no obsta para que, como ha ocurrido en el ámbito del diálogo social, aquellas corporaciones locales que así lo deseen puedan incorporar los principios de actuación de la Junta a su propio funcionamiento.
- La organización empresarial CECAL consideró inadecuada la calificación como «más representativas» de las entidades de la sociedad civil con las que ha de entablarse el diálogo civil. En efecto, dicha calificación podría tener connotaciones que no se pretendían,



y por ello en toda la redacción de la norma se ha evitado, decantándose por el concepto más sencillo de organizaciones «presentes» en los órganos de participación.

- Varias personas o entidades participantes observaron falta de precisión en la definición de las organizaciones protagonistas del diálogo civil conforme al artículo 3 del anteproyecto, o circularidad entre dicha definición y la definición de los órganos de participación en el artículo 5. En efecto, existía dicha imprecisión y circularidad, lo que se ha corregido:

- Sustituyendo la anterior redacción del artículo 5.1 por: «A los efectos de esta ley, se entiende por órganos de participación aquellos órganos colegiados de la Administración de la Comunidad que no estén exclusivamente compuestos por representantes del sector público, excepto aquellos órganos cuyo fin primordial esté relacionado con...», etc.

- Renovando la redacción del artículo 3.2: «A los exclusivos efectos del Título I de esta ley, tendrán la consideración de organizaciones de la sociedad civil aquellas entidades presentes en los órganos de participación a los que se refiere el artículo 5, siempre que no formen parte del sector público, ni sean entidades asociativas de municipios y provincias, ni se encuentren vinculadas a las Cortes de Castilla y León. También tendrá aquella consideración el Consejo de la Juventud de Castilla y León».

- Varias personas o entidades participantes propusieron nuevos principios rectores a añadir al art. 4 del anteproyecto, como los de igualdad y no discriminación, o el de equidad. Estos son principios que podrían invocarse, en efecto, junto a muchos otros, en el artículo 4 citado. Aunque no aparecen expresamente en el mismo, sí inspiran el conjunto de la norma, por ejemplo: el diálogo civil se aplica por igual en todos los órganos de participación, independientemente del área de actuación de que se trate, y con los mismos derechos y deberes para todas las organizaciones de la sociedad civil independientemente de su tamaño, configuración jurídica o ámbito de actividad.

- Varias personas o entidades participantes hicieron comentarios sobre los acuerdos adoptados como resultado de los procesos de diálogo civil. Parecía, por tanto, no estar suficientemente claro que los procesos de diálogo civil previstos en los artículos 8 y siguientes no persiguen alcanzar acuerdos, sino simplemente desarrollar un proceso de deliberación y participación. Por eso, se ha incorporado al art. 8.4 la referencia a que «La conclusión de los procesos de diálogo civil no requerirá de acuerdo alguno».



- Varias personas o entidades participantes han criticado la exigencia prevista en el art. 14, para entenderse adoptados los acuerdos del diálogo civil, de «que la persona titular de la consejería competente por razón de la materia los suscriba de forma expresa». Este requisito, sin embargo, es fundamental: ni siquiera en lenguaje coloquial podría decirse que hay «acuerdo» sobre una materia si la persona titular de la consejería competente no está conforme. La regulación, en todo caso, conecta con el primero de los requisitos exigidos («que el órgano de participación los apruebe con carácter previo, lo cual tendrá el carácter de acto de trámite en el procedimiento de su adopción»), y lo que pretende conseguir es que posibles impugnaciones no afecten al acuerdo del órgano, sino al acto de suscripción de la persona titular de la consejería.

- alguna de las personas o entidades participantes consideraron excesivo el requisito de que las organizaciones de la sociedad civil tengan como ámbito territorial principal de sus actividades Castilla y León, tanto para promover iniciativas ciudadanas (art. 20.2) como consultas populares no referendarias (art. 31.1.a). En consideración a esta alegación, en ambos preceptos hemos añadido que «El requisito de ámbito territorial (...) se entenderá cumplido por las entidades presentes en cualquiera de los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad».

- alguna de las personas o entidades participantes consideraron excesivas las exigencias para presentar iniciativas ciudadanas. Lo cierto es que, en efecto, elaborar una norma o un plan (de eso tratan las iniciativas) presenta en sí mismo una gran complejidad. No obstante, cabe recordar que, respecto de las aportaciones o sugerencias más sencillas, ya hay mecanismos para llevarlas a cabo: consulta pública previa, exposición de los anteproyectos en el Espacio de Participación del Portal de Gobierno Abierto, trámite de audiencia...

- Varias personas o entidades participantes consideraron excesiva la potestad de la Administración de modificar el contenido o incluso detener la tramitación de las iniciativas ciudadanas, a la vista de los informes recabados o de otras circunstancias que deban ser tenidas en cuenta. Sin embargo, como se explica en la Exposición de Motivos del anteproyecto, la regulación que se propone de las iniciativas ciudadanas comparte con la regulación de la iniciativa legislativa popular que se establezcan los mecanismos precisos para que la última palabra en relación con la aprobación y contenido de la iniciativa corresponda al titular de la potestad, que no deja de ser el responsable del adecuado



ejercicio de la misma, ni de estar vinculado por la obligación de dar la mejor respuesta posible, en el ejercicio de sus competencias, a los intereses generales.

- Alguna de las personas o entidades participantes estimaron excesiva la exigencia de mayoría de 4/5 de organizaciones de la sociedad civil (para la tramitación de iniciativas ciudadanas) o de miembros de los órganos de participación correspondientes a aquellas (para los acuerdos del diálogo civil). Sin embargo, esta mayoría cualificada pretende, precisamente, garantizar que existe un consenso amplio de la propia sociedad civil. Hay que destacar, además, que en esas mayorías no se tiene en cuenta el parecer de la Administración ni el voto de sus representantes.

#### **10.4 INFORME DE LAS DISTINTAS CONSEJERÍAS**

El proyecto se ha remitido todas las consejerías de acuerdo con lo establecido en 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 orden a que emitan su informe preceptivo, sin que se hayan formulado por esta vía observaciones, alegaciones o sugerencias en relación con el anteproyecto.

#### **10.5 INFORME DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA.**

El artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, dispone que la tramitación por la Administración de la Comunidad, entre otros, de proyectos de ley requerirá la elaboración de un estudio sobre su repercusión y efectos en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estimen necesarios, que se someterá al informe de la Consejería de Hacienda, que habrá de ser favorable para la aprobación de planes y programas de actuación que puedan extenderse a ejercicios futuros.

En cumplimiento de este precepto se ha sometido el proyecto, junto con su memoria, al informe de la Consejería de Economía y Hacienda, que fue emitido con fecha 6 de marzo de 2018 sin que se formularan en él objeciones a la tramitación del anteproyecto.



## 10.6 INFORME DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se solicita el preceptivo informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, que fue emitido con fecha 10 de abril de 2018. En atención a las observaciones formuladas en el mismo, se han realizados diversos cambios que, entendemos, mejoran el anteproyecto de ley.

- Denunciada la existencia de circularidad entre la definición de las organizaciones de la sociedad civil del artículo 3.2 y la de los órganos de participación del artículo 5.1, se modificó la redacción de este último para que ya no estuvieran determinados por la presencia en ellos de miembros designados o propuestos por organizaciones de la sociedad civil: «A los efectos de esta ley, se entiende por órganos de participación aquellos órganos colegiados de la Administración de la Comunidad que no estén exclusivamente compuestos por representantes del sector público, excepto aquellos...».

- Observada deficiente regulación en aquellos supuestos en que se establezcan turnos entre distintas entidades para ser miembros de órganos de participación, se modificó la regulación del artículo 3.2, apartado 2, in fine, en el siguiente sentido: «En el caso de que se hubieran establecido turnos rotatorios entre varias entidades para ostentar la condición de miembro, se entenderá presente, exclusivamente, aquella a la que en cada momento corresponda el citado turno». En cuanto a la observación de la Dirección de los Servicios Jurídicos en el sentido de que «surge la duda de si el cambio en el turno durante un proceso de diálogo abierto supondría un cambio en el participante afectado por el mismo», la regulación efectuada apunta, en efecto, a la necesidad de dicho cambio, que entendemos necesario por razones de seguridad jurídica. No obstante, el anteproyecto ofrece también herramientas para escuchar a todas las entidades que participen en el sistema de turnos, en concreto la previsión del art. 8.3 de que se pueda recabar el parecer de «otras personas cuyos conocimientos y experiencia puedan enriquecer las deliberaciones».

- Como señala el informe, en efecto, «parece que no podría articularse el diálogo civil en aquellos supuestos en que en una materia concreta no exista ningún órgano de participación», lo que resulta por otro lado obvio dada la definición que se hace del mismo. No estamos de acuerdo, sin embargo, en que quede «pendiente de determinar a quién le



correspondería determinar el órgano de participación en que se va a desarrollar cada proceso concreto de diálogo civil». Puesto que el diálogo civil se incardina en los procesos de elaboración de normas o planes, de evaluación de políticas públicas o de toma de decisiones políticas, parece obvio que dicha operación jurídica (determinar el órgano de participación en cuyo marco debe producirse el diálogo) corresponde a las mismas autoridades a las que está encomendado impulsar dichos procesos. Tampoco estamos de acuerdo con que la posibilidad de desarrollarse el diálogo civil en el marco de varios órganos de participación deba trasladarse a todo el texto del anteproyecto, puesto que se trata de una posibilidad excepcional.

- Sí estamos de acuerdo con el informe en que «la previsión de que el diálogo civil, aun realizándose en el seno de los órganos de participación, no requiera necesariamente la convocatoria y reunión formal del órgano de participación al poder llevarse a cabo a través de grupos de trabajo formados en su seno es algo que va a estar vinculado a lo que determine la norma o acto de constitución del órgano colegiado», con el añadido de que el artículo 15 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público determina en su apartado 2 que «Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento».

- Respecto de las consecuencias de desarrollarse el diálogo civil de forma externa al órgano de participación que corresponda sobre la adopción de acuerdos, se ha clarificado en el anteproyecto (art. 8.4) que «La conclusión de los procesos de diálogo civil no requerirá de acuerdo alguno». Por eso mismo, los procesos y los acuerdos del diálogo civil se regulan en capítulos distintos del Título I. Entendemos, asimismo, que el proceso de diálogo abierto y constructivo que facilite la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno y la Administración de la Comunidad (art. 3.1), conforme a los principios rectores del art. 4, a las reglas generales del art. 8 y a las específicas de los artículos 9, 10, 11 y 12, no requiere de desarrollo reglamentario alguno, ni siquiera en los casos en que el diálogo tenga lugar de forma externa al órgano de participación que corresponda.

- Efectivamente, como señala el informe, «la válida adopción de los acuerdos [del diálogo civil] exige siempre acudir al órgano u órganos de participación», pero no «en cuyo



marco se ha desarrollado el proceso», puesto que procesos y acuerdos son cuestiones diferenciadas e independientes (por lo cual, repetimos, se tratan en capítulos distintos de la futura ley). En cuanto a las disquisiciones sobre qué sucedería si la persona titular de la consejería competente no suscribiese el acuerdo del órgano de participación en el que concurriese, además, el voto favorable de 4/5 de los miembros de las organizaciones sociales, parece evidente que no cabría hablar de «acuerdo del diálogo civil», sino de mero acuerdo del órgano del que se trate, aunque el caso parece bastante inverosímil en la práctica.

- La mayoría de cuestiones que el informe pone de manifiesto en relación con el Título II están conectadas con apreciaciones realizadas al Título I y ya han sido contestadas (por ejemplo, la reiteración de la posibilidad de que sean varios los órganos de participación, la referencia a quién decide qué órgano es el competente, etc.).

- En efecto, como dice el informe, «en el ámbito de estas iniciativas, a diferencia de lo que ocurre con los procesos de diálogo civil, no se contempla la doble posibilidad de que pueda recabarse dicho apoyo en el seno del propio órgano de participación en cuyo marco se desarrolla o fuera del mismo». La razón es que los procesos de diálogo civil son procesos de deliberación y participación, que por tanto permiten esa doble posibilidad, mientras que el apoyo a las iniciativas ciudadanas se configura en la norma como un requisito para su tramitación, donde debe haber un cauce y un procedimiento único.

- En atención a la observación formulada sobre el artículo 32, se ha incorporado un nuevo apartado 2 que establece: «Cuando la decisión o decisiones afecten a varios departamentos, asumirá todas las actuaciones, en coordinación con los demás, el órgano cuyo titular ostente la presidencia de la Comisión de Secretarios Generales».

- En atención a la observación formulada sobre el art. 33, se ha modificado su redacción mediante la adición de este inciso al final: «...señalando, en el caso de desestimarse, los recursos disponibles».

- Por último, se ha atendido la observación relativa a la disposición final cuarta, modificando su redacción en el sentido señalado por la Dirección de los Servicios Jurídicos.



## **10.7 INFORME DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, de Creación y Normas reguladoras del Consejo Económico y Social de Castilla y León, se ha sometido el anteproyecto a su consideración.

Emitido el pertinente informe previo, se introdujeron diversas modificaciones en el texto del anteproyecto de ley:

- En atención a la observación particular vigésima se modificó, en el apartado II de la Exposición de Motivos, la referencia a «sociedades anónimas laborales» por la más correcta de «sociedades laborales».

- Conforme a la observación particular tercera, se modificó el apartado 2 del artículo 6, introduciendo una remisión a los apartados 1 y 3 del artículo 8. Se especifica, así, que los supuestos en que el ejercicio de los derechos de las organizaciones sociales puede corresponder directamente a los responsables de aquellas, y no a los miembros del correspondiente órgano de participación, son aquellos en los que el diálogo civil se desarrolla de forma externa a dicho órgano.

- Siguiendo al pie de la letra la observación particular octava, se ha modificado el artículo 13.3, y también la Disposición Final Segunda, para referirse únicamente al Grupo de Enlace y no al propio CES en cuanto a la complementariedad de sus funciones y el diálogo civil. Considerábamos esencial atender el informe en estos puntos, puesto que en ellos el anteproyecto se refiere expresa y directamente al propio CES,

- En relación con la observación particular decimoprimer, se ha añadido un inciso final al apartado 3 del artículo 19, remitiéndose a la regulación del artículo 5.3. De este modo, queda más claro que sí es posible la tramitación en más de un órgano de participación, bajo las condiciones establecidas en dicho precepto.

- Atendiendo la observación particular decimocuarta, se ha sustituido tanto en el artículo 22 como en el artículo 23 (letra c del apartado 2, en ambos casos) la exigencia de «un estudio de los costes» por «una estimación de los costes», dulcificando así un requisito que se consideraba demasiado duro para las iniciativas ciudadanas.



- En relación con la observación particular decimosexta, se ha modificado la redacción de la letra i del apartado 2 del artículo 25, de forma que queda mucho más claro que la desestimación de la iniciativa ciudadana en el caso que se cita sí que implica el inicio de la tramitación de la pertinente norma o herramienta de planificación.

- En atención a la observación particular decimonovena, se ha introducido un inciso final en el apartado 3 del artículo 35, para que en el diseño de las consultas populares no referendarias deban ser oídos los promotores de las mismas.

A instancia del informe emitido posteriormente por el Consejo Consultivo, ampliamos esta parte de la Memoria para dejar constancia de las razones principales por las que no hemos atendido algunas observaciones del CES:

- En general, no atendimos aquellas observaciones particulares de contenido puramente jurídico salvo las asentadas en razones claras y contundentes, quedando a la espera de lo que señalase, en relación con los correspondientes artículos, el Consejo Consultivo de Castilla y León como institución encargada específicamente de velar, en el ejercicio de sus funciones, por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y de todo el ordenamiento jurídico.

- En otros casos, lo requerido en las correspondientes observaciones particulares ya estaba atendido, a nuestro juicio, en el texto del anteproyecto. Así, lo solicitado en la observación particular segunda ya estaba atendido a través de la disposición final tercera del anteproyecto; la dificultad señalada en la observación particular cuarta estaba resuelta por la amplitud de la redacción del artículo 7 c); la falta de claridad denunciada en la observación particular quinta no era tal, a la vista de la Exposición de Motivos y del párrafo segundo del artículo 3.1 del anteproyecto; y la diferenciación del procedimiento de consulta pública previa a la que se refiere la observación sexta ya estaba realizada por el régimen establecido, para el diálogo civil, en el Título I de la Ley.

- Por último, aquellas observaciones sobre cuestiones de oportunidad o de matiz que no hacían suficientemente explícitos sus argumentos y eran contrarias a la orientación de la norma tampoco fueron atendidas. Es el caso de las observaciones particulares novena, décima, decimosegunda, decimotercera y decimoséptima.



## **10.8 DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se sometió el anteproyecto al dictamen al Consejo Consultivo de Castilla y León, que con fecha 11 de julio emitió su dictamen.

En relación con la tramitación, señala el Consejo que el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, si bien, con la salvedad de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, las demás no han efectuado un pronunciamiento expreso sobre los aspectos que afectan a sus competencias, cuestión que debería ser objeto de subsanación, así como incorporarse al expediente aquellos informes de los órganos colegiados adscritos a las Consejerías que resulten preceptivos de acuerdo con las normas sectoriales.

A este respecto hay que señalar, como bien dice el dictamen, que el texto del anteproyecto ha sido enviado a todas las consejerías a los efectos establecidos en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, por lo que, obviamente, los informes que por ellas han sido emitidos lo son también a los mismos efectos, es decir, sobre los aspectos de la norma que afecten a sus competencias y sobre la posible emisión de los informes de los órganos colegiados a ellas adscritos que resulten preceptivos. Por ello cabe concluir que cuando las consejerías en sus informes hacen constar que no realizan ninguna observación al anteproyecto, ha de comprenderse que se refieren a la afectación de las materias de su competencia y a los órganos colegiados que a ellas puedan estar adscritos, por lo que no cabe reiterar un trámite ya cumplido en su integridad, ni incorporar informes de órganos colegiados, pues no existe ninguno cuyo informe sea preceptivo en la materia que el anteproyecto regula.

En relación con el contenido del expediente, el citado dictamen sostiene la necesidad de completar la presente Memoria en diversos apartados, lo que hemos tratado de hacer:

—Enriqueciendo la referencia a las decisiones adoptadas a la vista de las apreciaciones del informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León.



—Completando la evaluación de impacto normativo y el estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño.

En cuanto a las observaciones del Consultivo al texto del anteproyecto, cabe señalar lo siguiente:

- Se ha mejorado la Exposición de Motivos, aportándole mayor concisión y reordenando algunas referencias al encaje de la norma en el ordenamiento y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta.

- Se ha modificado el propio título de la futura ley, admitiendo que «el diálogo civil es una forma de democracia participativa y que esta no se agota en las modalidades que regula la ley» (idea en la que también había incidido el CES, en su observación general séptima), y reflejando «el ámbito territorial sobre el que se proyecta la norma». El nuevo título será, así, «ley del Diálogo Civil de Castilla y León», considerando que el diálogo civil es, de lejos, la institución más importante de las tres reguladas y la que da sentido al conjunto de la ley.

- No se entiende la observación relativa al apartado 2 del artículo 2 («Las previsiones de esta ley no supondrán alteración de la participación ciudadana que se promueva o lleve a cabo por otras vías o con otros fines»), en el sentido de que «los artículos 9 y 29.3 del anteproyecto modifican el procedimiento de elaboración de las normas». El artículo 2 citado no se refiere a que la nueva ley deje intacto el ordenamiento actual, como si se tratase de una norma irrelevante o inocua. Lo que determina el artículo 2.2 es que la nueva norma deja intactas *las actuales formas de participación*; que se presenta como un plus con respecto a ellas, y que las nuevas fórmulas que se introducen no restringen en absoluto las anteriores.

- Respecto del artículo 3 dice el informe que «la mención del Consejo de la Juventud como organización de la sociedad civil debe recogerse como excepción a la imposibilidad de considerar como tal a las que formen parte del sector público, habida cuenta de su condición de ente público de derecho privado». Es, precisamente, lo que hace el mencionado artículo, recoger dicha excepción. De lo contrario no habría razón alguna para referirse a él expresamente.



• En relación con el artículo 3.2 señala el informe que «no da una solución clara a la situación de cambio de turno durante el desarrollo del diálogo civil». Recordemos que la regulación propuesta señala que el diálogo civil se entabla con las organizaciones de la sociedad civil «presentes» en los órganos de participación, y que «En el caso de que se hubieran establecido turnos rotatorios entre varias entidades para ostentar la condición de miembro, se entenderá presente, exclusivamente, aquella a la que en cada momento corresponda el citado turno». Lo cierto es que cuando el diálogo civil se desarrolle a través de la convocatoria y reunión formal del órgano de participación no hay otra solución posible, so pena de incurrir en flagrante contradicción (si el órgano que se reúne tiene establecidos turnos, es evidente que ha de reunirse respetando esos turnos). Y cuando el diálogo civil se desarrolle sin necesidad de convocatoria y reunión formal del órgano, es cierto también que cabe aplicar el artículo 8.3 del anteproyecto, que permite recabar el parecer de «otras personas cuyos conocimientos y experiencia puedan enriquecer las deliberaciones». El resto de comentarios del informe en este punto tiene que ver con la interpretación que trataremos al analizar el artículo 8.

• Respecto del artículo 5.1 del anteproyecto, señala el informe que «debe aclararse si los órganos colegiados a los que se refiere coinciden con los mencionados en el artículo 15.2 LRJSP, “Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales”, los cuales tienen en su régimen de funcionamiento las peculiaridades que determina la Ley». En efecto es así, en atención a lo cual se ha modificado la redacción de dicho apartado 1 del artículo 5. Dejamos constancia en este punto de la Memoria, asimismo, de que la Orden que se prevé en el artículo 5.2 encuentra su justificación en el principio de seguridad jurídica. Dada la gran cantidad de órganos de participación existentes, cuya normativa no sigue patrones exactos a la hora de definirlos y de reglamentar sus funciones, parecía necesario clarificar la relación de órganos de participación resultante de aplicar el régimen del artículo 5.1 del anteproyecto. Por su propia naturaleza, es mucho más sencillo y ágil mantener permanentemente actualizada una Orden que una norma con rango de Ley, en el caso de que esta incluyera en su texto la relación de órganos de participación. Dicha Orden, además, carece de todo margen de discrecionalidad, pues sólo debe concretar la relación de órganos que resultan de la aplicación de los criterios legales del artículo 5. Por este motivo, hemos modificado el artículo 5.2, aclarando que dicha Orden, más que



«determinar», «hace públicos» los órganos de participación que surgen de la aplicación de los criterios del apartado anterior.

• La observación sustantiva referida al artículo 8 del anteproyecto no puede ser atendida puesto que, lamentablemente, se basa en una falta de comprensión de la norma. Se dice: «El artículo 8, que admite el desarrollo del diálogo de forma externa al órgano de participación, debe coordinarse con el artículo 5.3, que señala que “Cada proceso de diálogo civil se producirá en el marco del órgano de participación que corresponda (...)”. Lo cierto es que ambos preceptos están coordinados, y que la disonancia se produce tan sólo por la interpretación que hace el informe, en la que se omiten dos elementos cruciales: primero, el párrafo 2º del artículo 3.1 del anteproyecto, que dice: «Los procesos de diálogo civil se llevarán a cabo en el marco de los órganos de participación a los que se refiere el artículo 5, que en todo caso servirán para determinar con qué organizaciones de la sociedad civil debe tal diálogo entablarse». Segundo, uno de los párrafos de la Exposición de Motivos, a cuyo tenor «En aplicación del principio de proporcionalidad y flexibilidad, no se exige la convocatoria y reunión del órgano de participación, si bien dicho órgano será siempre el “marco” que servirá para determinar qué organizaciones de la sociedad civil deben ser consultadas, y en todo caso deberán respetarse sus previsiones normativas específicas en relación con las cuestiones objeto de diálogo». Al resultar omitidos estos dos elementos en la comprensión del texto por parte del informe, se sustituye la previsión del anteproyecto (donde la expresión «en el marco» incluye procesos de diálogo sin reunión formal del órgano, pero en todo caso entablados con las organizaciones sociales presentes en dicho órgano, que por eso sigue siendo «marco» del diálogo) se sustituye esta previsión, decimos, por una interpretación en la cual la expresión «en el marco» se refiere a «con reunión formal del órgano». De ahí, y no del texto del anteproyecto, surge la hipotética colisión entre los artículos 8 y 5.3, colisión que, al no existir, no puede ser corregida. Por su parte, la necesidad de cumplir la normativa propia del órgano de participación está recogida expresamente en el inciso final del artículo 8.3. No obstante, y pese a ser imposible atender la consideración efectuada, las apreciaciones del informe en relación con este artículo nos han movido a tratar de mejorarlo, eliminando del artículo 8.1 la expresión «de forma externa al órgano» y añadiendo al final «en aplicación de los principios de proporcionalidad y flexibilidad». Esta referencia al artículo 4 d) precisa que la opción de la Administración por reunir al órgano de participación o por desarrollar el diálogo de manera más ágil, sin



necesidad de reunión formal de dicho órgano, no es en modo alguno arbitraria sino que debe basarse en dichos principios.

- En atención a la observación efectuada al artículo 9.1, derivada de la STC 55/2018, de 24 de mayo, se ha modificado la redacción de dicho precepto para que quede clara la diferencia de regímenes entre normas con rango de ley y reglamento a estos efectos.

- En cuanto a la referencia al artículo 3.3 que se realiza en los artículos 9.2, 10.2, 11.2 y 12.2, siendo cierto que las limitaciones que el 3.3 establece deben tenerse presentes «en todo momento», como dice el informe, parece claro que también habrán de aplicarse en el propio inicio de los procesos de diálogo civil, impidiéndolo en algunos casos. Dado el carácter restrictivo de la previsión, hemos introducido como mejora que la aplicación del 3.3 haciendo inexigible el inicio de un proceso de diálogo civil sobre la elaboración de una norma, estrategia o evaluación (artículos 9.2, 10.2 y 12.2) requiera motivación expresa. El caso del 11.2 es diferente, puesto que en él el 3.3 actúa como límite de una regla general de diálogo sino de la posibilidad excepcional de la Administración de iniciarlo en relación con procesos de toma de decisiones.

- La otra observación sustantiva que realiza el informe se refiere al artículo 11, en el que, dice el Consultivo, «debe acotarse el presupuesto de su aplicación, delimitando con claridad qué debe entenderse por "procesos de toma de decisiones"», con la cual no estamos de acuerdo. El artículo 11 del anteproyecto está directamente relacionado con el 16 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, con el que da comienzo el Título III de dicha Ley, referido a la Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto. Dice dicho precepto que «La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad». Este concepto abierto de «otros procesos de toma de decisiones» está directamente tomado, por lo tanto, de los antecedentes normativos del anteproyecto. Sustituirlo por un concepto más preciso no aportaría gran cosa, puesto que, al contrario que en la elaboración de normas, estrategias, planes o programas, o en la evaluación de políticas públicas, el diálogo civil no se plantea en relación con otras decisiones como regla sino como excepción, y siempre a iniciativa de la propia Administración. No comprendemos



qué sentido tendría tratar de hacer, en este precepto, una especie de clasificación de esas posibles otras decisiones, que son variadísimas. Tampoco comprendemos por qué el informe parece exigir del texto del anteproyecto que dé pautas a las normas futuras sobre cuándo someter a diálogo civil una determinada decisión, lo que se sujeta a elementos de oportunidad que en modo alguno pueden ser anticipados en el texto del anteproyecto, ni tendría interés alguno hacerlo. Ni compartimos que haya en todo esto infracción alguna del principio de seguridad jurídica, cuando resulta meridianamente claro que lo que la ley somete a diálogo civil como regla general son las normas, planes y evaluaciones de políticas, y que el resto de decisiones —sean las que fueren— sólo se someterán a diálogo, como un plus, cuando así lo establezca una norma (obviamente futura, puesto que el diálogo civil comenzará a existir con la aprobación de la ley) o cuando así lo decida la Junta en ejercicio de sus competencias.

- Sobre el artículo 12 dice el informe del Consultivo que las razones de urgencia es difícil que se den como causa para no someter a diálogo la evaluación de una política pública. Sin embargo —decimos nosotros—, sí es conveniente introducirla para mantener la coherencia con el artículo 10, ya que, como señala el 12.1, «En el caso de que la evaluación se incardine en la formulación de un plan, estrategia o programa, se desarrollará un único proceso de diálogo civil, que será el previsto en el artículo 10 de esta ley».

- En relación con el artículo 14 señala el informe que «Debe definirse el concepto de “especial relevancia” que cualifica a una cuestión o problema social para la adopción sobre ellos de un acuerdo del diálogo civil». Consideramos imposible construir una definición que sea válida, a la vez, para la enorme disparidad de órganos de participación y, por tanto, de temáticas afectadas por la norma. No obstante, hemos añadido al artículo 14 la idea de que esa especial relevancia ha de ser enjuiciada por el propio órgano de participación del que en cada caso se trate. Por lo demás, la exigencia de 4/5 de los miembros correspondientes a organizaciones sociales supone introducir una mayoría especialmente cualificada, coherente con la «especial relevancia» de la cuestión o problema. ¿Sería posible hablar de consenso, de acuerdo del diálogo civil, con una mayoría menor, por ejemplo, 3/5, esto es, con 3 miembros a favor y 2 en contra? El anteproyecto exige, para hablar de acuerdo, que los miembros de organizaciones a favor estén en proporción de 4 a 1, lo que parece bastante sensato para que se pueda hablar de auténtico consenso. Por otro lado, y respecto de la observación que señala que «También ha de aclararse cómo se aplican los requisitos señalados en el supuesto excepcional de que el proceso de diálogo se efectúe en dos o más



órganos de participación de acuerdo con el artículo 5.3 del anteproyecto», hemos procedido a modificar dicho artículo 5.3, de manera que en él se especifique que los requisitos que prevé esta ley han de cumplirse «en cada uno» de los órganos, esto es: para el caso que nos ocupa, haría falta mayoría de 4/5 de los miembros correspondientes a organizaciones sociales en cada uno de los órganos. Por último, en cuanto al artículo 14.2, la expresión «por cualquier medio que deje constancia fidedigna» excede claramente de las comunicaciones dirigidas a la Administración, por lo que no es necesario introducir la aclaración que plantea el informe.

- Respecto del artículo 16, el informe no argumenta la conveniencia de realizar la modificación que propone. Únicamente podemos señalar que el artículo 17.1.h) prevé la publicidad de estos informes en la Plataforma del Diálogo Civil.

- En el artículo 22, entendemos que no sería útil añadir una remisión expresa al artículo 4 de la Ley 4/2001, de 4 de julio. La referencia a las «materias excluidas de la iniciativa legislativa popular» remite sin más a la norma legal adecuada, que podría ser objeto de modificación en el futuro, dejando obsoleto el texto de la ley.

- Con relación al artículo 27 señala el informe que «Este precepto debería referirse, en vez de a las organizaciones, a los miembros del órgano propuestos o designados o que representen a las organizaciones de la sociedad civil», aunque no ofrece argumento alguno para que esto, con lo que no estamos de acuerdo, fuera así. En cuanto al modo de cómputo del porcentaje de apoyos previsto «en el supuesto excepcional de que el proceso de diálogo se efectúe en dos o más órganos de participación conforme a los artículos 5.3 y 19.3», se resuelve a través de la modificación introducida en el artículo 5.3, a la que nos referimos en el comentario al artículo 14 del anteproyecto. Por último, no es cierto que esta regulación suponga «una modificación no expresa de las distintas normas que disciplinan el modo de adopción de acuerdos de estos órganos colegiados», puesto que en ningún momento interviene el órgano, salvo como referencia para determinar qué organizaciones sociales deben ser consultadas, siendo dichas organizaciones, y no el órgano, las que intervienen en el procedimiento.

- Respecto del artículo 29.3, se ha modificado la redacción para clarificar que la puesta de manifiesto ha de ser anterior al informe de los servicios jurídicos.



- En relación con el artículo 30, que exige que el colectivo objeto de consulta tenga «representación en cualquiera de los órganos de participación definidos en el artículo 5», son tales preceptos, y no la Orden a la que se refiere el artículo 5.2, los que determinan que no quepa esta vía de consulta no referendaria para cualquier colectivo arbitrariamente definido, sino sólo para aquellos que tengan la referida representación. Esta exigencia remite inmediatamente al principio de seguridad jurídica, pues lo que trata de impedir es una definición arbitraria que, por ejemplo, segmentase un determinado colectivo en función de criterios territoriales, de modalidad, de origen, de condición, de régimen, etc., criterios de los que hay tantos posibles como la imaginación humana pueda concebir. Como decía la Exposición de Motivos del anteproyecto informado por el Consultivo (en párrafo que se ha eliminado en atención a la sugerencia de que debía ser más concisa), «El criterio de que las consultas sólo puedan dirigirse a colectivos que estén representados en los órganos de participación responde a principios de seguridad jurídica, evitando la definición arbitraria de cualquier colectivo. Dicho criterio, además, en nada obsta a la aplicación de otras fórmulas a través de las cuales conocer la opinión de colectivos que no estén representados en los órganos de participación, o que sólo lo estén como parte de otros más amplios». Recordemos, a este respecto, que el artículo 2.2 del anteproyecto establece que «Las previsiones de esta ley no supondrán alteración de la participación ciudadana que se promueva o lleve a cabo por otras vías y con otros fines».

- Sobre el artículo 31, creemos que su redacción respeta el artículo 11.5 del Estatuto de Autonomía. Hemos realizado una modificación para atender la observación de que «deben delimitarse las edades que acotan el colectivo de "jóvenes"», señalando un límite mínimo de 14 años, que es el que recoge el artículo 1.3 de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León (que anteriormente dábamos por supuesto).

- Con relación al artículo 32, no estamos de acuerdo con la apreciación del informe. Es a la Administración a quien corresponde determinar «los principales condicionantes que hayan de ser tenidos en cuenta en la consulta» (por ejemplo, condicionantes legales, presupuestarios, etc.), por estar vinculada al interés general y contar con conocimientos para ello. En cuanto a que «la solicitud debería expresar si se pretende una petición abierta de aportaciones o bien estructurarla en apartados o preguntas que faciliten la contestación de acuerdo con el artículo 35.3», nos parece mejor solución la que ya acoge el anteproyecto, al determinar que «En su diseño [el de la consulta] se oirá a quienes promovieron la convocatoria».



• Por lo que se refiere al artículo 33.2.b), es muy difícil, como solicita el informe, acotar «los motivos por los que, ante la presentación de la solicitud de consulta, la Administración puede optar por decantarse por la fórmula del proceso de diálogo o de participación del artículo 16 de la Ley 3/2015», dada la gran variedad de órganos de participación, ámbitos de actuación y decisiones posibles. Lo que sí hemos hecho es modificar el 33.2.b) para añadir que «La preferencia por estas vías deberá motivarse en la resolución de desestimación».

• No estamos de acuerdo con el comentario al artículo 35 que realiza el informe. La vía de comunicación electrónica se abre para las organizaciones y personas del colectivo del que se trate a través de la propia consulta no referendaria (35.2: «durante un período mínimo de diez días naturales, se habilitará en la Plataforma del diálogo civil un espacio para que cualquier persona u organización legitimada a participar pueda contestar a la consulta manifestando su opinión»). Sólo las vías presenciales suponen un plus, y no nos parece que el artículo 14 LPAC proscriba la posibilidad de las mismas. Por otro lado, en atención a la observación que el informe efectúa sobre el artículo 35.4, hemos añadido en el artículo 36.1 una referencia a dicho precepto, de modo que las opiniones recabadas por esa vía deban ser tomadas en consideración por la Administración junto a las contestaciones recibidas en la Plataforma del diálogo civil.

• Con relación al artículo 36.2, no estamos de acuerdo en la apreciación que se realiza. La publicación de la convocatoria en el BOCyL tiene sentido para darle mayor publicidad, pero las posteriores decisiones podrán requerir, en función de su regulación, publicación en el BOCyL o no, y no tendría sentido exigir siempre que el correspondiente informe se publicase allí, con independencia de ese dato.

• No estamos de acuerdo, tampoco, con la apreciación relativa a la disposición adicional. El concepto «Participación ciudadana» es suficientemente claro, y la Exposición de Motivos de la futura ley contribuye a reforzar la necesidad de entenderlo desde una perspectiva amplia. Sí hemos atendido, en cambio, la observación relativa a la denominación de la disposición final, y también en la disposición derogatoria (que en ambos casos se calificaban, incorrectamente, como «únicas»).



• La alambicada consideración que el informe efectúa respecto de la disposición final primera no entraña, al parecer, reproche alguno de legalidad. Dicha disposición no hace sino reproducir el artículo 27.1 e) del Estatuto de Autonomía (cuyo rango de ley orgánica cubre el requisito previsto por el artículo 81 de la Constitución), añadiendo únicamente que «Las solicitudes de los ciudadanos relativas a dicha atribución del presidente serán tramitadas por la normativa del derecho de petición».

• Por último, hemos atendido la observación de técnica normativa que el informe realiza a la disposición final cuarta.

## **11. INFORMES SOBRE RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

No se regula en el proyecto ningún régimen de silencio administrativo.

## **12. INFORMES SOBRE RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS**

El proyecto no regula ningún régimen de autorización administrativa que requiera la motivación de su carácter o necesidad.

Valladolid, a 28 de agosto de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS  
Y PLANIFICACIÓN



*José Luis García García*  
JOSÉ LUIS GARCÍA GARCÍA