



**ANTEPROYECTO DE LEY DE  
DIÁLOGO CIVIL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el “*Anteproyecto de Ley de Diálogo Civil y Democracia Participativa*, al amparo de lo previsto en el art. 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el art. 2.5.A.d) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

En mérito de lo anterior y considerando la documentación remitida así como la normativa de aplicación y concordante al texto sometido a informe, se informa lo siguiente:

El texto sometido a informe señala tres grandes áreas sobre las que la norma incide:

La primera de ellas es el denominado **Diálogo Civil**. El texto incardina dicho diálogo en el entablado con organizaciones de la sociedad civil en las que los ciudadanos se agrupan, depositando en ellas su confianza para expresar sus inquietudes y defender sus intereses, entroncando de este modo con la regulación del Tratado de la Unión Europea y con el principio rector de las políticas públicas señalado en el artículo 16.24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es decir, con el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social.

La segunda de las áreas tiene que ver con la **regulación de la iniciativa reglamentaria popular y de la iniciativa ciudadana para la formulación de estrategias, planes o programas**. En este terreno el texto remitido va más allá en la participación respecto de la prevista inicialmente para la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos así como de la experiencia del Portal de Gobierno abierto prevista en la Ley 3/2015 de 4 de marzo de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León.

Finalmente la tercer área tiene que ver con la regulación de las **consultas populares** previstas en el artículo 11.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, esto es, aquellas relativas a decisiones políticas que sean competencia de la Comunidad.

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

Respecto del **Dialogo Civil** se configura como un ejemplo de la denominada democracia participativa que es hoy parte integrante del modelo europeo de sociedad. Así el Tratado de Lisboa consagra la complementariedad entre democracia representativa y participativa, de tal modo que han quedado ambas recogidas en el propio Tratado de la Unión Europea.

Se reconoce así el derecho a participar en la vida democrática de la Unión, tomándose las decisiones del modo más abierto y próximo a los ciudadanos.

El dialogo civil, como instrumento de esta democracia participativa es un proceso democrático de formación de la opinión pública que puede asumir diversas formas en función de las partes implicadas, en este caso, entre el Gobierno y la Administración de la Comunidad y las organizaciones de la sociedad civil.

Este Dialogo civil, a su vez, es un instrumento esencial para aplicar los principios de la gobernanza, transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia, coherencia y subsidiariedad, pilar este último de la democracia participativa.

Potenciar de este modo el dialogo civil, supone un modo de cumplimentar las exigencias del derecho de los ciudadanos de Castilla y León recogido en el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía y así “corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social”.

Finalmente, el dialogo civil también es fruto de la previsión constitucional del artículo 9.2, que reconoce el deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

En cuanto a **la iniciativa reglamentaria popular y de la iniciativa ciudadana para la formulación de estrategias, planes o programas** también se deriva del artículo 9.2 citado y del reconocimiento del derecho de audiencia de los ciudadanos recogido en el artículo 105 de la Constitución y fundamentalmente en el ejercicio del derecho fundamental de participación en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes consagrado a su vez en el artículo 23 de la norma fundamental.

Al objeto de diferenciar esta participación del artículo 23 de la prevista en el artículo 9.2, el Tribunal Constitucional reconoce dos formas de democracia que encuentran su fundamento en el artículo 23 de la Constitución. Éstas son la democracia representativa y la directa, manifestándose esta última en los casos en que el llamamiento al titular de la soberanía se produce sin intermediación de partidos o representantes, como ocurre en la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3 de la Constitución y en las formas de organización basadas en el Concejo abierto y las distintas modalidades de referéndum previstas en la propia norma fundamental.

Por lo tanto, esta participación de los castellanos y leoneses en la elaboración de disposiciones reglamentarias y otros actos administrativos no tiene que ver con el ejercicio de este derecho previsto en el artículo 23 de la norma constitucional, al no suponer ejercicio de la soberanía popular, sino que otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar a los poderes públicos elementos de juicio suficientes para garantizar no solamente la legalidad sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas.

Ejemplo de todo lo anterior lo tenemos en el ámbito local, donde se han instaurado formas de participación novedosas, como es la iniciativa ciudadana, para presentar proyectos de actuaciones, decisiones y normas.

Conviene señalar que esta iniciativa reglamentaria y administrativa popular viene a configurarse como un mecanismo similar a la iniciativa legislativa popular, pero en el ámbito

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

reglamentario. Sobre la base de lo anterior, fuera del ámbito local en la medida que ya está normativamente prevista la participación en la elaboración de las normas con rango de ley, la posibilidad que en el texto sometido a informe contempla operaría únicamente respecto de las normas que vienen a desarrollar las leyes. En tal sentido, puesto que los aspectos normativos que tienen relevancia externa deben estar previstos en una norma con rango de Ley y de esta iniciativa se excluyen las decisiones de la administración en materia organizativa y de personal, la iniciativa reglamentaria aquí contemplada prácticamente incidiría sobre los mismos ámbitos en los que ya está reconocida la legislativa.

Finamente, respecto de las **consultas populares**, deslindado el derecho fundamental de participación política, directa o indirecta, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución y las reformas de mera participación ciudadana, es preciso descender a la catalogación de las mismas.

La Constitución, al referirse en el artículo 149.1.32 a las consultas populares por vía de referéndum, ha consentido la existencia de otras consultas populares que no fueran las referendarias, habiendo sido el legislador orgánico y estatutario el que las ha introducido en el bloque de constitucionalidad, pudiéndose así distinguir dos tipos de consultas: el referéndum y las consultas no referendarias.

La primera es manifestación del derecho de participación política directa en los asuntos públicos (artículo 23.1 Constitución) mientras que las segundas son del mandato dirigido a los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política económica cultural y social (artículo 9.2 Constitución).

Las notas características del referéndum permiten diferenciarlo de las consultas reguladas por las leyes autonómicas. Así, según el Tribunal Constitucional:

A través del referéndum, se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos

públicos reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. El destinatario del referéndum, por tanto es el conjunto de ciudadanos que tiene reconocido el derecho de sufragio activo.

- En el referéndum la opinión el cuerpo electoral se expresa por medio del sufragio emitido en el curso de un proceso electoral. Solo de este modo el resultado de la consulta puede jurídicamente imputarse a la voluntad general de la comunidad política y de este modo considerarse manifestación del derecho fundamental de participación reconocido en este artículo 23.1 de la norma constitucional.

Frente a esto, las consultas populares no referendarias, si bien son expresión de un fenómeno participativo, no se encuentran comprendidas dentro de las formas de participación a las que se refiere el artículo 23.1 de la Constitución.

Desde un punto de vista competencial la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, competencia que, de conformidad con la jurisprudencia no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria, sino que se extiende a la entera disciplina de la institución, a su establecimiento y a su regulación.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas y su ámbito competencial, no cabe en nuestro ordenamiento constitucional ninguna competencia implícita respecto de la figura del referéndum, de modo que su competencia se limita a las consultas no referendarias, si bien sujeta a los siguientes límites:

- Queda fuera de la competencia autonómica formular consultas, aún no referendarias, que incidan sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos.

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

- El objeto de tales consultas populares tampoco puede desbordar el ámbito de competencias autonómicas y locales, por lo que es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado.
- Por último en el ámbito de las consultas locales, concurre un límite adicional que deriva del artículo 149.1.18 de la Constitución, es decir que ha de entenderse sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Todo lo anteriormente dicho ha quedado recogido, como doctrina constitucional, en diversas sentencias del máximo intérprete de la Constitución, valga como cita por todas ellas la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015.

A mayor abundamiento de lo anterior, el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio consideró también que, si bien el referéndum participa de la naturaleza de la consulta popular, caben consultas populares no referendarias mediante las cuales “se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos” distintos de los que cualifican una consulta como referéndum y con los límites materiales a los que hemos hecho referencia, lo cual viene a reproducir lo ya sostenido en Sentencia 103/2008.

Por lo tanto, y respecto de las tres áreas en cuestión a las que nos estamos refiriendo y que enmarcan el contenido del anteproyecto de Ley que se somete a informe jurídico, la actividad del legislador autonómico debe enmarcarse en las reglas y principios anteriormente expresados.

**Descendiendo al articulado de la norma** sobre la que se solicita en informe jurídico es preciso poner de manifiesto lo siguiente.

El **Título I** de la Ley se refiere al Diálogo Civil como proceso en virtud del cual el gobierno y la Administración de la Comunidad mantienen un dialogo abierto, constructivo,

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

estructurado y regular con las organizaciones de la sociedad civil, facilitando su participación en el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas que aquellos desarrollan.

A estos efectos el **artículo 3.2** considera como organizaciones de la sociedad civil aquellas entidades presentes en los órganos de participación del artículo 5, resultando ser éstos aquellos órganos colegiados de la Administración de la Comunidad que incluyan en su composición a miembros designados o propuestos por organizaciones de la sociedad civil. Hacerlo así supondría que se estaría incluyendo en la definición al propio concepto definido.

Este dialogo civil, según el apartado 1.2 del mismo artículo 3 se llevará a cabo “en el marco de los órganos de participación a los que se refiere el artículo 5”. En este sentido la determinación concreta de cómo se lleve a cabo la articulación en el seno de ese “marco” tiene suma importancia a fin de ordenar, orgánicamente en su caso, este dialogo civil, sus procesos y sus acuerdos.

En este mismo sentido, el artículo 8, al ocuparse de las formas de desarrollarse los procesos, dispone que los mismos pueden desarrollarse “en el seno” del órgano de participación o “de forma externa al mismo”. Delimitado así, parece que pueden existir procesos en los que el diálogo puede tener lugar en el marco del órgano de participación, pero de forma externa al mismo, lo que exigirá, en su caso, concretar su régimen de funcionamiento, para evitar dudas y problemas de funcionamiento, tal y como luego se dirá.

Por último, en el último inciso del párrafo, se contempla el supuesto de que en un órgano de participación se hubieran establecido turnos rotatorios entre varias organizaciones de la sociedad civil –parece referirse a turnos para formar para formar parte del órgano, aunque convendría clarificarlo-. Para esos casos, se dispone que se entenderá presente –parece referirse que es a efectos de considerar su presencia en un órgano de participación y así poder participar en un proceso de diálogo civil- solamente aquella que “en cada momento ostente” el citado turno. A este respecto (sin perjuicio de señalar que el turno no se ostenta, sino que en



Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

virtud del mismo se participa o resultan presente las organizaciones de la sociedad civil), surge la duda si el cambio en el turno durante un proceso de diálogo abierto supondría un cambio en el participante afectado por el mismo.

El artículo 5.1 se ocupa de los **órganos de participación**, previsión que debe tener en cuenta lo ya señalado por su relación directa con el artículo 3 en sus apartados 1 y 2. En todo caso, en relación con el apartado 3 del mismo artículo 3 cabe señalar que éste último precepto citado no solo admitiría como organización de la sociedad civil a estos efectos a aquellas que designen o propongan a algún miembro un órgano de participación de los del artículo 5, sino también a aquellas otras “que fueran designadas” para formar parte del propio órgano de participación, sin que, al parecer estas últimas serían tenidas en cuenta a efectos del citado artículo 5.

El **apartado tercero del artículo 5**, dispone, por su parte, que el proceso del diálogo civil tendrá lugar en el marco del órgano de participación que corresponda “por razón de la materia que constituya su principal objeto y del ámbito territorial”. Por una parte, a la vista de tal dicción, parece que no podría articularse el diálogo civil en aquellos supuestos en que en una materia concreta no exista ningún órgano de participación. De otro lado, también quedaría pendiente de determinar, de cara a la efectiva aplicación del precepto, a quién le correspondería determinar el órgano de participación en que se va a desarrollar cada proceso concreto de diálogo civil (o a que órganos en el caso de que pudiera afectar a varios, tal y como dispone el 5.3).

En todo caso, el hecho de que pueda desarrollarse el proceso en el marco de varios órganos de participación parece aconsejar que la alusión al “órgano u órganos de participación” se adoptase en todo el texto del anteproyecto.

Respecto de las **formas de desarrollarse** los procesos de dialogo civil el **artículo 8** desarrolla la previsión contenida en el artículo 3.1 en el sentido de que puede tener lugar, tanto

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

en el seno del órgano de participación que corresponda (artículo 8.2), como de forma externa al propio órgano de participación (artículo 8.1 y 3).

Con carácter previo ha de tenerse en cuenta que definido el dialogo civil como un proceso (artículo 31.1), lo que en este capítulo se diga ha de predicarse respecto de todos los procesos de diálogo civil que puedan incluirse en su concepto según el artículo 3.

Con respecto a la doble posibilidad de desarrollar el proceso de dialogo civil en el seno o de forma externa al órgano de participación, debemos considerar que cuando el proceso se desarrolla en el seno de los propios órganos de participación su actuación debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad y en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, que son las que regulan la composición y funcionamiento de dichos órganos, así como a las normas de organización interna del propio órgano.

De otro lado, la previsión de que el dialogo civil, aún 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 determine la norma o acto de constitución del órgano colegiado, tal y como prevé a su vez, el apartado 2 del artículo 8.

En cuanto a los procesos de dialogo civil que se desarrollan de forma externa al órgano de participación, tal y como se señaló antes, resultaría preciso determinar cómo se va a cohonstar tal posibilidad con la determinación de que tales procesos se lleven a cabo “en el marco” del órgano de participación y sus consecuencias en orden a la organización del proceso y adopción de acuerdos. En todo caso, las propias previsiones de esta Ley a que se remite el artículo 8.3 resultan insuficientes tanto para su inicio así como para su desarrollo y finalización, cuestiones a las que al menos debería remitirse a su desarrollo reglamentario.

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

Se trata este caso por tanto de un proceso ajeno a las normas de conformación de la voluntad de propio órgano de participación y podría, por tanto decirse, que ajena al mismo salvo que se actúe la posibilidad de la administración para recabar el parecer del resto de entidades participantes en el órgano colegiado u otras personas cuyos conocimientos y experiencia puedan enriquecer las deliberaciones.

Por otro lado, al abordarse el desarrollo del proceso del diálogo civil no se determina a quién corresponde decidir la apertura de un proceso de diálogo civil –fuera de los supuestos en que tales procesos son obligatorios (arts. 9. 10 y 12)-, ni quien dispone, llegado el caso, el cierre de dicho proceso. Del mismo modo, en el texto tampoco se indica si las organizaciones de la sociedad civil pueden instar al Gobierno o a la Administración la apertura de un proceso de este tipo en un determinado asunto, y quien resolvería sobre tal extremo, en cada caso.

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 9** este proceso de dialogo civil resulta obligatorio en los procedimientos de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, en la elaboración de planes, estrategias o programas y en la evaluación de políticas públicas, aunque no así en otros procesos de toma de decisiones de los previstos en el **artículo 11**, en que resulta potestativo. De este modo, tales procesos vienen a configurarse como auténticos requisitos procedimentales añadidos a la vigente regulación sobre tales procedimientos.

Particularmente en cuanto a la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos se limita esta obligación a los supuestos en que quepa la consulta pública previa exigida por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común a la hora de regular la elaboración de normas con rango de Ley y habrá de tramitarse éste de modo simultaneo a la misma.

El **artículo 14** se ocupa de la “definición y previsiones generales sobre los acuerdos del diálogo civil”. Dicho precepto que cuando en el seno de un órgano de participación (de los definidos en esta ley, se entiende), se debata una cuestión o problema social de especial

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

relevancia en el ámbito de que se trate (lo que parece incluir no sólo los debates generados en el ámbito de dialogo civil, sino también en cualquier otro proceso), puede concluir con la adopción de uno o varios acuerdos del diálogo civil, a cuyo efecto el precepto exige tres requisitos para que puedan “entenderse adoptados”.

Esto parece admitir que pese a que el proceso de dialogo civil resulte obligatorio, no en todo caso concluye con un “acuerdo de dialogo civil”. A este respecto, las cuestiones antes señaladas sobre la naturaleza de los órganos que adoptarían estos acuerdos resultan fundamentales una vez más para determinar la naturaleza jurídica de este tipo de acuerdos.

De otro lado, en cuanto a los requisitos para entenderse adoptados:

1. En primer lugar se exige que el órgano de participación los apruebe con carácter previo. Esto, al menos en estos términos, parece que lleva a concluir que la válida adopción de los acuerdos exige siempre acudir al órgano u órganos de participación en cuyo marco se ha desarrollado el proceso, al objeto de que sea sometido a votación por parte de todos los miembros del propio órgano (u órganos) de participación. Para la válida adopción de este acuerdo se deberá estar a las reglas de adopción de los acuerdos en esos órganos de participación.
2. En segundo lugar se requiere que esta aprobación se produzca con apoyo de al menos 4/5 de los miembros del órgano que correspondan a organizaciones de la sociedad civil. Esta regla, tal cual se configura, supone una exigencia adicional respecto de la anterior. De este modo, sólo pueden entenderse adoptados los acuerdos del diálogo civil cuando, habiendo sumado los votos necesarios conforme a las reglas ordinarias de funcionamiento del órgano, además, el voto emitido por parte de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil alcance dicha mayoría cualificada. A este respecto, cabe observar cómo en aquellos supuestos en que los miembros del órgano que correspondan a organizaciones de la sociedad

civil sean menos de cinco, la aplicación de dicha regla llevaría a exigir la unanimidad de los mismos para que el acuerdo pudiera considerarse válidamente adoptado.

3. Finalmente se exige que el titular de la consejería competente por razón de la materia los suscriba de forma expresa. Por una parte, en aquellos casos en que el proceso se desarrolle en el marco de órganos de participación de distintas consejerías parece que resultaría necesaria la aprobación de todos ellos, salvo que se diga otra cosa. Por otro lado, este literal no alcanza a concretar si esta exigencia determina que la suscripción por parte del titular de la consejería es un acto debido o si existe, por su parte, posibilidad negarse a su suscripción o qué es lo que ocurre en el caso de que la persona titular de la consejería o consejerías competentes no suscriba de forma expresa el acuerdo, así como cuál sería su efecto en relación con la decisión que pueda adoptar el órgano o autoridad que deba adoptar la decisión objeto del correspondiente proceso de dialogo del artículo 5.3 cuando no sea el titular de esta consejería o consejerías competentes.

El **Título II** se refiere a las iniciativas ciudadanas que consisten en propuestas cuyo objeto sea la aprobación de una norma reglamentaria o una estrategia, plan o programa. El apoyo para la tramitación de estas iniciativas se residencia de nuevo el marco de los órganos de participación donde procedería realizar un proceso de diálogo civil, previsión que debe tener en cuenta una vez más las remisiones cruzadas en las definiciones contenidas en los artículos 3 y 5 del texto sometido a informe.

Por otra parte, también aquí debe señalarse que la referencia al órgano de participación es respecto de aquel donde procedería realizar un proceso de dialogo civil, debería hacerse al “órgano u órganos donde procedería llevar a cabo este dialogo civil” puesto que a tenor del artículo 5.3 tal proceso puede llevarse a cabo en una pluralidad de ellos.

Desde el punto de vista de la tramitación de estas iniciativas, el **artículo 21** dispone que se presentaran ante la persona titular de la consejería competente por razón de la materia. Dicha previsión debe tener en cuenta que algunas de estas iniciativas pueden afectar al ámbito material de distintas consejerías –así se prevé al regular el diálogo civil en la elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos-.

Esta misma cuestión también debe tenerse en cuenta en el **artículo 24**. Así habrá de tenerse en cuenta que puede haber varias consejerías competentes por razón de la materia. Esto supone también que “la intervención de varios departamentos” no sólo puede tener lugar por razón de la complejidad de la materia. En todo caso, al igual que ocurría con los procesos de dialogo civil, queda pendiente de concretar cuál ha de ser órgano a quien corresponde determinar los órganos de participación en cuyo marco se va a recabar el apoyo a la iniciativa y que va a apreciar la “complejidad de la materia” a los efectos previstos en este precepto.

El **artículo 25** se ocupa de la admisión a trámite de las iniciativas ciudadanas, estableciendo los artículos siguientes el cauce que siguen dichas iniciativas para intentar obtener el necesario apoyo. A este respecto, en el ámbito de estas iniciativas, a diferencia de lo que ocurre con los procesos de dialogo civil, no 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.

Por otra parte, el **artículo 27** establece los apoyos necesarios para que las iniciativas ciudadanas continúen en su tramitación, exigiendo a tal efecto un apoyo de “cuatro quintos de las organizaciones de la sociedad civil representadas en el órgano u órganos de participación que corresponda”. Mientras que en el caso del diálogo civil se exigía la aprobación del órgano de participación solo en determinados supuestos, imponiendo de forma adicional que dicha aprobación se adoptase “con el apoyo de, al menos, cuatro quintos de aquellos miembros del órgano que correspondan a organizaciones de la sociedad civil”, en el caso de las iniciativas ciudadanas parece que no se exigiría el acuerdo del órgano de participación como tal. De ser

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

esta la opción elegida en este caso, téngase en cuenta que los representantes de la administración en dicho órgano no participarían en dicha votación.

Del mismo modo, a diferencia de lo que ocurre en el caso del diálogo civil, el tenor literal en el caso de las iniciativas ciudadanas exige el voto favorable de cuatro quintos de las organizaciones en el órgano u órganos de participación y no de los miembros que las representan en los mismos.

Por último, sería conveniente concretar si, en el caso de intervenir varios órganos de participación, el apoyo de los cuatro quintos de las organizaciones se exige de forma individualizada en cada uno de los órganos o si puede valorarse de modo conjunto.

El **artículo 29** regula la tramitación “posterior” de las iniciativas ciudadanas. A tenor de lo establecido en dicho precepto las iniciativas reglamentarias o las dirigidas a la formulación de estrategias, planes o programas una vez que han obtenido los apoyos necesarios, darán lugar a que el órgano competente acuerde, siempre y en todo caso, el inicio del procedimiento de elaboración de la correspondiente norma, estrategia, plan o programa, sin perjuicio de que, en un momento posterior pueda introducir modificaciones o incluso decidir motivadamente no continuar con su tramitación. En la medida que no establece ningún tipo de exclusión, todo apunta a la necesidad de que en estos procedimientos tales proyectos de reglamentos, planes o programas se sometan al diálogo civil previsto en los artículos 9 y 10 del anteproyecto.

El **Título III** de la Ley se refiere a las consultas populares no referendarias definidas en el **artículo 30** como el instrumento de democracia participativa cuya finalidad es recabar la opinión de un determinado colectivo con representación en cualquiera de los órganos de participación definitivos en el artículo 5 y sobre una o varias decisiones políticas que vaya a adoptar el Gobierno o la Administración de la Comunidad y que puedan afectar a dicho colectivo de forma singular y específica. De este modo, parece que quedarían fuera de la

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

regulación de esta Ley cualesquiera otras consultas populares no referendarias, bien por el hecho de que se dirijan a otros colectivos, o bien porque versen sobre otros temas distintos de los previstos en el artículo 30.

Tal y como ocurría con la regulación de las iniciativas ciudadanas, aquí también se contempla la presentación de una solicitud, **artículo 32**, ante la persona titular de la consejería competente por razón de la materia. Dicha previsión debe tener en cuenta también aquí que algunas de estas solicitudes pueden afectar al ámbito material de distintas consejerías.

Por otra parte, en lo referente a su tramitación, el hecho de que aquí no se regule la posibilidad de inadmisión de la solicitud no determina que no fuese posible.

Por su parte, el **artículo 33** se ocupa de la estimación o desestimación de la solicitud. En principio, a la vista de lo contemplado en el apartado 2 del precepto, solamente puede desestimarse una solicitud de consulta en esos dos supuestos, lo que parece determinar que la actuación de la administración tiene carácter reglado, sin que pueda entrar a valorar otras circunstancias, como pudiera ser la necesidad y oportunidad de la consulta, extremos que, sin embargo el solicitante sí que tiene que justificar en su solicitud al amparo de lo establecido en el artículo 32.3.

Estas consultas populares no referendarias han de incardinarse dentro del propio ejercicio de la competencia autonómica del modo y manera ya señalado con anterioridad en el presente informe. A mayor abundamiento aquí baste decir que el régimen de estas consultas populares que no tengan el carácter de referendarias, puede corresponder, según prevea el propio Estatuto de Autonomía a la propia Comunidad Autónoma de Castilla y León si bien respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

En este mismo sentido parece manifestarse el artículo 11.5 del Estatuto de autonomía de Castilla y León cuando dice que “los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean



Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

competencia de la Comunidad, en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.32.ª de la Constitución Española”.

Por su parte el artículo 71.1.15 de la norma estatutaria atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, la competencia referida al desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de 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.

Por último el artículo 27.1.d) del Estatuto de autonomía atribuye al Presidente de la Junta de Castilla y León proponer, por iniciativa propia o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con establecido en el presente Estatuto y en la legislación del Estado y de la Comunidad, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad, sobre decisiones políticas relativas a materias que sean de la competencia de ésta.

Esta última referencia legal resulta clave para la determinación de la competencia que desarrolla el texto sometido a informe para la determinación de los órganos allí previstos en la promoción de la consulta, la estimación de la solicitud de consulta y la propia convocatoria de la misma. Del mismo modo, habrá de tomarse en consideración este precepto a la hora de analizar lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley referida a consultas populares por vía de referéndum.

Partiendo de esto último, la Constitución atribuye al Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, competencia que no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria sino que ha de extenderse a la entera disciplina de la institución, esto es, a su establecimiento y regulación.

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

Así se manifiesta el Tribunal Constitución entre otras y valiendo por todas ellas la STC137/2015.

Del mismo modo, el máximo intérprete constitucional ha sostenido que esto no significa que no puedan los propios Estatutos de Autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado y, en su conjunto las normas de la Constitución, reconocer a las Comunidades autónomas algún género de intervención en la ejecución, o incluso en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma, evitando de este modo que puedan reconocerse competencias implícitas a las Comunidades Autónomas.

De este modo y con estas limitaciones, solamente podría hallarse fundamento para la competencia autonómica para el dictado de la disposición final primera de la Ley apoyada expresamente en lo dispuesto en el artículo 27.1 e) del Estatuto de Autonomía.

A mayor abundamiento de lo anterior, deberá tenerse en cuenta que este precepto estatutario atribuye competencia al Presidente de la Junta de Castilla y León para proponer la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad, sobre decisiones políticas relativas a materias que sean de la competencia de ésta sin distinguir si son referendarias o no. La adecuada interpretación de estos términos del artículo 27.1 e) ha de resultar la adecuada para que el ejercicio de esta competencia pueda ser llevado a cabo en los propios términos del artículo a la hora de desarrollar estas consultas populares.

De otro lado, la estimación o desestimación de las solicitudes previstas en el **artículo 33** habrán de ofrecer los oportunos recursos frente a las mismas.

Asimismo, en orden a los participantes en las consultas, las personas físicas a las que alude el **artículo 35** solamente podrán resultar parte del colectivo al que se dirige la misma

Informe núm.- DSJ-64-2018

10 de abril de 2018

siempre que este esté representado en cualquiera de los órganos de participación definidos en el artículo 5, tal y como parece colegirse de lo dispuesto en el artículo 30.

Asimismo habrá de considerarse que la condición de interesado en el procedimiento administrativo la determinan las previsiones del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, en cuanto a la disposición final cuarta, la misma debe cambiar su tenor para aludir al apartado segundo de la disposición final tercera y no a su último inciso.

Es cuanto se informa en derecho a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo.