

LE LLAMAN PARTICIPACIÓN Y NO LO ES

RESUMEN COMENTADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DIÁLOGO CIVIL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DE CASTILLA Y LEÓN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1	Trámites.....	6
EL DIÁLOGO CIVIL.....	2	«CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS».....	8
Tres conceptos claves.....	2	Consideraciones generales.....	8
Consideraciones generales sobre el «Diálogo Civil».....	3	Promotores, trámites, participantes y forma de la consulta.....	8
El «acuerdo».....	4	Efectos de la consulta.....	9
INICIATIVAS CIUDADANAS.....	5	UNAS CONSIDERACIONES FINALES.....	9
Consideraciones generales a estas iniciativas. .5		Sobre el fondo de la ley.....	9
Sobre los promotores.....	5	Sobre las organizaciones más representativas.....	10
Sobre los requisitos de las iniciativas y las materias a desarrollar.....	5		

INTRODUCCIÓN

Uno de los compromisos de esta legislatura del Partido Popular de Castilla y León fue darle una vuelta al tema de la participación. En las Cortes autonómicas, incluso, hicieron suya una propuesta de Podemos de crear una «estrategia de participación». Tal vez el principal problema está en lo que ellos llaman participación y lo que nosotros estamos entendiendo por la misma.

En mayo de 2017 se inició el trámite de «sugerencias»¹ (es cierto que en Castilla y León, para muchas normas, se obliga a pasar por un trámite público que en otras comunidades o el Estado no existe). En febrero, con mucho bombo, se ha presentado el anteproyecto de ley y se colgó en la web para que se aporten sugerencias²; el 15 de marzo a las 2pm acaba el plazo para aportar.

La ley regula tres cosas distintas entre sí: por un lado, lo que llama «Diálogo Civil»; por otro, las «iniciativas ciudadanas»; y, por último, las «consultas populares no referendarias». El primero de los ámbitos, el «Diálogo Civil», lo podemos resumir como dotar de más funcionamiento («participación») a los órganos participativos existentes (en Castilla y León son muchos, y en su mayoría absolutamente inútiles). El segundo, las «iniciativas ciudadanas», como una suerte de ampliación de la «iniciativa legislativa». El tercero, las «consultas populares no referendarias», como darle solemnidad a otras formas de consulta que ya se hacen. De paso, se ha incluido la posibilidad, de forma expresa, de que el

1 El mismo se puede encontrar en: <http://participa.jcyl.es/forums/596800-2017-05-procedimiento-para-la-elaboraci%C3%B3n-del-an>, este se cerró con cuatro intervenciones que, a la vista del texto del anteproyecto, no se tomaron en cuenta para nada. El portal de Participación de la Junta, un gran desconocido, muestra constantemente su inutilidad.

2 Sigán este enlace: <http://participa.jcyl.es/forums/909862-anteproyecto-de-ley-de-di%C3%A1logo-civil-y-democracia> En el momento de escribir este resumen-opinión, dos semanas después de colgado el anteproyecto, solo una persona ha realizado un comentario en dicha web.

presidente de la Junta le pida al gobierno de España la celebración de un referendo porque un ciudadano o grupo lo ha solicitado³.

Vamos a reconocer algo positivo: el gobierno regional es consciente de que determinados cauces de participación tienen poco «éxito» real (como el que sigue este anteproyecto), así, el Portal de Participación está infrautilizado; esta ley quiere ser un paso más y potenciar dicha participación.

El anteproyecto propuesto, eso sí, distingue claramente entre el «Diálogo Civil» (configurado aquí) y el «Diálogo Social», que tiene su propia normativa dentro del Consejo Económico y Social de Castilla y León, intentando separar claramente los ámbitos de intervención de cada tipo de «diálogo» y poniendo, cuando considera necesario, los mecanismos de coordinación entre ellos. En la rueda de prensa en que presentaron el anteproyecto, desde la Junta hacían mucho énfasis en que el «Diálogo Social» se fundamenta en la «negociación» y equilibrio de intereses (patronal, sindicatos y Administración), mientras que en el «diálogo civil» no hay «negociación» y todos tienen el «interés general» como fin último, siendo «participación» lo que encontramos.

También se interesaban, e insistían en ello, en que los órganos participativos no lo estaban siendo mucho, que si bien se habían racionalizado hace unos años (básicamente integrando muchos Consejos existentes, el ejemplo más claro es lo que pasaba en Servicios Sociales, donde cada sector tenía uno y ahora hay uno para toda la Gerencia; aunque con secciones y en la práctica funciona como antes, todo hay que decirlo) pero seguían sin ser «órganos participativos». Esta ley, aunque lo parezca, no dará un verdadero carácter participativo a los órganos y, por otro lado, falla en el inicio, esto es, al fijarse fundamentalmente en lo que define como «organizaciones más representativas».

La ley, en todo caso, no agota todas las vías de participación; de hecho, es complementaria a las ya existentes (como es la Iniciativa Legislativa Popular, el derecho a petición y otros).

Casi todo se va a articular por medio de una página web, la «Plataforma del diálogo civil» (PDC, en adelante), que es básicamente «informativa» en la mayoría de los supuestos. Sí, las consultas no referendarias se harán por ese medio también.

Aunque no es del todo correcto, en este texto usamos indistintamente Administración y Gobierno, en tanto que la Administración, en última instancia, está dirigida por el Gobierno.

EL DIÁLOGO CIVIL

TRES CONCEPTOS CLAVES

Diálogo Civil: La ley entiende por «Diálogo Civil» el «proceso en virtud del cual el Gobierno y la Administración de la Comunidad mantienen un diálogo abierto, constructivo, estructurado y regular con las organizaciones más representativas de la sociedad civil, facilitando su participación en el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas que desarrollan». De esta manera, superan un poco, por un lado, lo que normalmente se entiende por «Diálogo Civil» (esto es, un Gobierno con las organizaciones

³ Sigue siendo totalmente discrecional para él y para el gobierno central. En realidad, esto ya lo podía hacer, simplemente asumiendo una petición hecha por un tercero.

del Tercer Sector de Servicios Sociales, ampliando el mismo a todos los sectores) y, por otro, restringiéndolo bastante, dejándolo solo a las organizaciones que *ellos* consideran más representativas.

Organizaciones más representativas: La norma propuesta no tiene una definición propia de «organización más representativa», sino que **se remite a lo regulado para cada uno de los Órganos de Participación**; así pues, son organizaciones más representativas aquellas que tienen representantes en dichos órganos (porque los designa la Administración o porque las estas organizaciones los proponen o designan). Sí deja claro que no pueden serlo las vinculadas con la Administración (salvo al Consejo de la Juventud, que sí tiene la consideración de organización más representativa).

Órganos de participación: Los *órganos colegiados* de la Administración que incluyan en su composición miembros designados o propuestos por *organizaciones de la sociedad civil*, salvo que su trabajo se centre en la intervención reglada de procesos administrativos, el diálogo social, la mediación de conflictos, dirección de organismos o entidades, coordinación y cooperación entre administraciones, el empleo público o que presten asesoramiento técnico o científico. Se deja a una *Orden* el listado de los Órganos de Participación existentes.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL «DIÁLOGO CIVIL»

Este anteproyecto nos da la sensación de querer comprometerse y, a la vez, evitar el compromiso. Eso queda patente, por ejemplo, cuando entre los principios se incluye la *eficacia*, que comienza siendo un deber: los acuerdos del diálogo civil deben tener «una influencia real en las políticas públicas», pero inmediatamente recuerdan que esto es sin «menoscabo para las facultades de decisión que corresponden a los órganos competentes»; en otras palabras, todo queda a la última decisión de la Administración. Eso ocurre constantemente; de hecho (lo veremos *infra*), en las iniciativas ciudadanas la Administración directamente puede cancelar el proceso ya iniciado. Pasa un poco como con el actual portal de participación: obliga a la Administración a colgar los proyectos y a «leer» las sugerencias, pero nada más.

Siguiendo con las consideraciones generales, el sistema que han ideado para el «Diálogo Civil» es dotar de más flexibilidad a los órganos de Participación; para que un proceso se lleve a cabo en uno de ellos, no necesita la convocatoria expresa de dicho órgano, sino la participación de sus integrantes. El proceso, además, es paralelo a la consulta previa cuando esta es obligatoria (aquí podemos señalar dos cuestiones: para hacer esto se justifican en evitar la burocratización, por un lado; por otro, no pocas veces son solo diez días de consulta previa, por cierto, lo que apenas deja lugar a la participación).

El proceso no solo es para las normas, sino que también se aplica a planes, programas y estrategias, tanto para su aprobación inicial como para su evaluación, lo cual está bien. La Administración puede promover la apertura del proceso.

Los **límites** del «diálogo civil» son amplios: por un lado, no pueden afectar a nada del «diálogo social»; por otro, no son exigibles cuando no hay obligación de consulta previa (para las normas)⁴ o esté debidamente justificado (por parte de la Administración, que es

4 Se excluyen, según el art. 17 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León: los anteproyectos de decreto-ley, los anteproyectos de decreto legislativo, los anteproyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad, los anteproyectos de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas que acompañen a la ley de presupuestos generales

juez y parte). No son exigibles tampoco cuando se refieren a herramientas de planificación de naturaleza presupuestaria, fiscal u organizativa. En el caso del diálogo para procesos de toma de decisiones, solo son exigibles cuando una norma dice expresamente que lo son. Tampoco es un proceso exigible cuando viene de iniciativas ciudadanas. Recordemos que en todos estos casos, al no ser exigibles, se convierten en discrecionales, dependen de la voluntad de la Administración...

Como cosa curiosa, se incorpora a la nueva PDC la posibilidad de que la ciudadanía mande sus opiniones a las organizaciones más representativas sentadas en los órganos de participación. Esto no genera a dichas organizaciones (que, por lo demás, ya tienen sus propias fórmulas de comunicarse con cualquiera) ni siquiera una obligación de responder a esa ciudadanía,

EL «ACUERDO»

Aunque en principio se pone mucho énfasis en importancia de las organizaciones más representativas (sobre los representantes de las administraciones en dichos órganos), en la práctica solo hay acuerdo cuando el consejero o la consejera aceptan el acuerdo. Tal cual. Explicamos, hay tres requisitos para que un acuerdo se considere tomado:

- que el órgano participativo lo acuerde (según su propia normativa de funcionamiento);
- que **cuatro quintos** de las organizaciones más representativas lo apoyen;
- que la persona titular de la Consejería a la que se adscribe el órgano acepte el acuerdo.

Está puesto así. O sea, en primer lugar, el Órgano lo aprueba; en segundo, lo apoya una amplísima mayoría de esas organizaciones de la sociedad civil. PY sin embargo, a pesar de todo, ese acuerdo no obliga a la Consejera o al Consejero de turno, que si no quiere (y no se le piden razones que argumentar) simplemente puede rechazarla. Eso sí, certificando todo el proceso (que se hará en cualquier caso). En otras palabras, una mayoría gigante que no sirve para obligar a la Administración a nada.

El **diálogo**, por tanto, **se resume en: unos hablan y otro decide**. Y hablan, básicamente, cuando les dejan hacerlo.

de la Comunidad, los proyectos de disposiciones que regulen órganos, cargos y autoridades, así como las estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad y sus organizaciones dependientes o adscritas a la misma. Tampoco hay consulta previa cuando el gobierno de la Junta tramita algo de urgencia (art. 76 bis.3.b de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación a los apartados 3 y 4 del art. 75 de esa misma ley). Recordemos que el trámite de urgencia lo decide el gobierno cuando lo justifica o en que se le pasa el plazo para trasponer una directiva (lo cual es increíblemente grave teniendo en cuenta los amplios plazos) o cuando haya circunstancias que no ha podido prever, esto es, da mucho margen para decirlo.

INICIATIVAS CIUDADANAS

CONSIDERACIONES GENERALES A ESTAS INICIATIVAS

Una de las novedades está en esta forma de participar. Promete mucho y, como en los otros casos, da muy poco. Como decíamos *supra*, es una traslación de la Iniciativa Legislativa Popular a otros ámbitos, con un cambio de los requisitos básicos. Habrá de dos tipos: una iniciativa ciudadana reglamentaria (creación de normas) y una iniciativa de formulación de estrategias, planes o programas.

Tiene dos grandes diferencias con las IPL: por un lado, no se exige un mínimo «apoyos ciudadanos», esto es, de «firmas» (el 0,75% de la población de Derecho para la ILP en Castilla y León⁵) y, por otro, para tomarse en consideración requiere el respaldo de un número alto de organizaciones más representativas.

En cualquier caso, la tramitación de una Iniciativa Ciudadana no supone el «menoscabo» de las «facultades de decisión» de la Administración. En otras palabras, **podemos presentar cualquier cosa, que la Administración tiene la última palabra**. Como con el derecho de petición, pero más complejo para pedir algo.

SOBRE LOS PROMOTORES

Pueden ser promotores tanto las personas físicas como las jurídicas. Para las **personas físicas** se requiere un mínimo de tres personas que sean mayores de edad⁶, que pueden ser ciudadanas de Castilla y León o extranjeras con residencia legal en la Comunidad. Se excluyen en este apartado los procuradores de las Cortes, los miembros de las corporaciones Locales y los altos cargos de la Administración y de las entidades adscritas.

Las **personas jurídicas** que pueden ser promotoras deben ser «organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas», que realicen su actividad en Castilla y León⁷, aunque solo en las materias que tienen que ver directamente con sus fines y actividades. Será la Administración la que revise el cumplimiento de estos requisitos.

SOBRE LOS REQUISITOS DE LAS INICIATIVAS Y LAS MATERIAS A DESARROLLAR

En la lista de requisitos (muchos de ellos parecidos a cualquier solicitud que se haga a la Administración) encontramos dos especialmente relevantes:

- El texto completo del articulado (como se exige para las ILP).

5 Aunque se suele decir solo eso, hay que recordar que además deben tener firmas de la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad (provincias), y en cada una de esas se debe contar, además, con un 0,75% del censo de la provincia. En otras palabras, no puede realizarse una ILP que quieran, por ejemplo, el 5,5% de los salmantinos firman por una iniciativa, que ya son más que el 0,75%, dicha iniciativa no se podría tramitar. Las ILP en Castilla y León se encuentran desarrolladas en la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León.

6 Este requisito de la mayoría de edad se exceptúa para las iniciativas promovidas en el ámbito de la juventud.

7 Los requisitos de territorialidad se eliminan para las comunidades castellanas y leonesas en el exterior.

- Una memoria justificativa (cuyo contenido depende de qué tipo de iniciativa sea).

Las **iniciativas reglamentarias** tienen como materias excluidas todas las mismas que las iniciativas legislativas populares⁸, no pueden tener, tampoco, contenido organizativo o de personal. La memoria debe incluir, entre otros elementos, el análisis del coste económico de aplicar la norma⁹.

Las **iniciativas de formulación** de estrategias, planes o programas tienen como materias excluidas las antes mencionadas y, además, tampoco pueden interferir con herramientas de planificación en vigor¹⁰. La memoria, además, debe incluir un estudio de costes y un cronograma de aplicación.

Además de los antedichos, tenemos los siguientes requisitos (causas de inadmisión a trámite):

- Si ya se está tramitando una norma o una estrategia, plan o programa dentro del mismo contenido (o similar), la iniciativa presentada será inadmitida¹¹.
- No pueden exceder los límites del «diálogo civil» (visto supra, en otras palabras, en todos los ámbitos en que se excluye una herramienta determinada como el «Diálogo Civil» tampoco se podrá usar otra herramienta como es la «iniciativa ciudadana»).
- Si no ha transcurrido el plazo de cuatro años¹² desde que se presentó una iniciativa «sustancialmente equivalente» que no encontró los apoyos requeridos entre las organizaciones más representativas.

TRÁMITES

El gobierno autonómico tiene **tres meses para resolver si admite a trámite o no** la iniciativa; podrá, para ello, pedir los estudios o informes necesarios, en donde se anali-

8 El art. 4 de la Ley 4/2001 deja claro que solo se puede presentar ILP cuando la Comunidad tiene competencia en la materia (requisito, por lo demás, lógico), además de que excluye como materias las siguientes: las de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía y todas las materias que requieran para su aprobación por mayoría cualificada en las Cortes autonómicas. También se excluyen todas las materias que «afectan a la planificación económica general», y las de «naturaleza presupuestaria y tributaria». Por último, se excluyen las materias referidas a «la organización de las instituciones de autogobierno y a la organización territorial y judicial de la Comunidad».

9 La Administración inadmitirá iniciativas por no tener un buen análisis económico, cuento que no se aplica a sí misma (ni las Cortes), ¿cuántas leyes y reglamentos existen que hablan de un imposible «coste cero» de implantación? No pocas veces aparecen coletillas del tipo «se hará con lo que se tiene» (no literalmente), que convierte la norma en papel mojado (si realmente se quiere ejecutar a coste cero, no se hará) o en mentira (tendrá un coste económico y no será despreciable).

10 Si existe, por ejemplo, un Plan Contra la Droga 2017-2035, no se puede proponer una modificación de dicho plan o uno nuevo para el periodo 2020-2035, solo se podría proponer uno que empezara tras la finalización del que está en vigor. Esto limita mucho la propuesta de mejoras o cambios sobre las herramientas vigentes, mejor dicho, excluye las mismas. Al menos, mediante este mecanismo.

11 Si hay una materia que está un poco «en el congelador» (pero en el largo proceso de trámite), los ciudadanos no pueden «impulsarla» proponiendo una Iniciativa Ciudadana. Tampoco sirve para presentar «proyectos alternativos». Se da otro problema; supongamos que públicamente se anuncia (o trasciende) un trabajo de redacción de una Iniciativa Ciudadana, la Administración para rechazarlo con un criterio tasado (no por su propia voluntad discrecional, que también podría pero queda públicamente «peor») con iniciar un trámite sobre esa materia (consulta previa a la elaboración de un reglamento, por ejemplo) ya genera una causa de inadmisión reglada.

12 Lo que se pretende es que no se esté dando la «matraca» todo el tiempo con la misma iniciativa, pero cuatro años es claramente desproporcionado. No solo porque en ese tiempo pueden cambiar (y mucho) las organizaciones más representativas, sino porque es el plazo ordinario de una legislatura. Este límite temporal es claramente exagerado. Y el «sustancialmente equivalente» se presta a una lectura demasiado amplia.

zará la factibilidad de la medida y su coste económico. La resolución será motivada y es recurrible. Las causas de inadmisión son el incumplimiento de los requisitos o esos límites vistos en el apartado anterior.

Una vez admitida a trámite, se da traslado al Órgano de Participación que el gobierno cree adecuado para tramitar la iniciativa¹³. En este momento entran en juego, nuevamente, las **organizaciones de la sociedad civil** representadas en el órgano de participación. Estas organizaciones, en el plazo de dos meses, **deben manifestar su apoyo o rechazo** a que se tramite la iniciativa. Este apoyo o rechazo no es un acuerdo o desacuerdo sobre la iniciativa, sino simplemente un apoyo a que se continúe tramitando. Cada entidad puede matizar su respuesta todo lo que estime oportuno, pero solo contará como «apoyo» si así lo manifiesta de forma inequívoca. Para que la iniciativa continúe el trámite, debe contar con **cuatro quintos de apoyo** entre estas organizaciones. En caso contrario, se rechaza automáticamente la iniciativa.

¿Por qué se requiere tanto apoyo para una iniciativa? ¿Por qué estas organizaciones pueden «parar», sin siquiera motivar, una iniciativa ciudadana (y bloquear otra sustancialmente igual durante cuatro años)? Adelantando algo que veremos posteriormente: la Administración se reserva el derecho de frenar el trámite cuando lo estime oportuno o de no hacer caso a nada de la iniciativa, ¿para qué se mete, entonces, un requisito como el apoyo de cuatro quintos? El papel dado a las organizaciones más representativas, en este caso, es de «exclusión» de iniciativas ciudadanas; además, no tienen por qué motivar su decisión. Y si no hacen caso (no manifiestan ni su apoyo ni su rechazo), su silencio es «negativo» (rechazo).

En fin, continuamos con el resumen:

Para las iniciativas que hubiesen superado el trámite anterior, el órgano de participación inicia un procedimiento de elaboración de la norma, plan, estrategia o programa según la normativa que en cada caso corresponda. En cualquier caso, **la Administración**, de forma motivada, **puede introducir cuantos cambios desee o dar por concluido el procedimiento** de tramitación. En el caso que se realicen cambios sobre la Iniciativa, y antes de elevar al órgano que debe aprobar finalmente la norma, plan o estrategia, los promotores tienen diez días para dar su opinión sobre estas modificaciones, la cual será publicada en la «Plataforma del Diálogo Civil».

Si finalmente se aprueba por el órgano competente, la norma, estrategia, plan o programa debe hacer referencia a su adopción con origen en una Iniciativa Ciudadana y a los principales trámites seguidos.

En otras palabras, sobre ese grupo no tan amplio de posibles materias a desarrollar (ya hemos visto que son muchos los límites), se parece más a un procedimiento de petición *vitaminado* con muchos requisitos que no obliga a nadie y donde se da el papel de censor, de paso, a las organizaciones sentadas en los Órganos de Participación. **El Gobierno**, por último, **no se obliga a nada**, sino que seguirá haciendo lo que le plazca. ¿Para qué crear instrumentos llamados de participación si dependen de la absoluta discrecionalidad del poder político constituido y el único poder efectivo que parecen tener es el de controlar las iniciativas ciudadanas?

¹³ La iniciativa debe incluir, en la solicitud, indicación del Órgano de Participación; la Administración puede enviarlo a «otro» órgano si estima que, por la materia, en realidad este último es competente. Si se cambia el órgano con respecto a la solicitud, se debe dar diez días de plazo a los promotores para que aleguen lo que estimen oportuno sobre este cambio.

«CONSULTAS POPULARES NO REFERENDARIAS»

CONSIDERACIONES GENERALES

Lo primero que llama la atención es el nombre. Lo presentaron como algo absolutamente novedoso, lo nunca visto, y, además, aprovecharon para dar palos al gobierno catalán anterior. Porque sí. La idea es «no se pueden convocar referendos autonómicos», así que «crean» esta figura. Lo ponemos entre comillas porque realmente ya existen consultas a los colectivos afectados (cuando y como quiera el gobierno), solo que ahora (tal vez) se harán con más y mejor transparencia y mayor impulso. Tal vez. Lo de «populares» tal vez sobra, cuando escuchamos hablar de una «consulta popular» pensamos que está abierta a todo el «pueblo», pero en el caso de las acá reguladas se refieren a un colectivo determinado que puede verse afectado por una medida o política concreta. Sí, lo mismo que se hacía con encuestas, encuentros y otros, pero por medio de una Web (de la Plataforma).

¿Cuál es el objetivo? **Recabar la opinión** de un determinado colectivo representado en los Órganos de Participación sobre una o varias cuestiones que afectan de forma singular a dicho colectivo. Nada más ni nada menos. Se refiere, además, solo a las consultas que se desarrollen según el procedimiento marcado por la ley y deja a salvo todas las otras fórmulas (encuestas, grupos de trabajo, sondeos...). Funcionan, además, con los mismos principios y límites que el Diálogo Civil.

Para seguirse alejando del referendo (y así lo dijeron en la rueda de prensa), el sistema no es de «sí» y «no», sino que pretende ser «flexible», permitiendo **respuestas abiertas**. Como decimos, se dirige a un colectivo determinado, así que solo podrán participar los miembros de ese colectivo. Este proceso no interfiere con los plazos existentes para tomar una decisión. Todo se realiza a través de la web tantas veces mencionada.

Junto con estas consultas no referendarias se desarrolla brevemente la posibilidad de que los ciudadanos soliciten al Gobierno de la Comunidad Autónoma para que el presidente de la misma, si lo estima oportuno, solicite el referéndum al Estado. Algo que ya podía pasar (nada lo impedía) pero ahora se pone en un artículo.

PROMOTORES, TRÁMITES, PARTICIPANTES Y FORMA DE LA CONSULTA

¿Quiénes pueden promover una consulta? La propia **Administración** de oficio, las **organizaciones** de la sociedad civil que representen al colectivo afectado (en este caso no se requiere estar sentados en un Órgano de Participación), o una **comisión promotora** constituida por al menos **tres personas** mayores de edad¹⁴ que pertenezcan al colectivo de la consulta.

En la solicitud, entre otros requisitos, se debe indicar la decisión o política pública sometida a consulta y la forma singular y específica en que el colectivo se ve afectado y las razones que justifiquen la necesidad de la consulta.

Junto con una serie de requisitos formales, la petición se puede desestimar porque existe abierto un procedimiento de Diálogo Civil u otro proceso de participación ciuda-

¹⁴ Como en otros casos, este requisito de la mayoría de edad se elimina cuando el colectivo sea «jóvenes».

dana. Esto es, si un colectivo cree que un procedimiento ya abierto les afecta, en principio pedir que la decisión final de ese procedimiento se someta a consulta (o, al menos, que se haga una consulta mientras dura ese procedimiento) es causa de inadmisión. En estos casos, el Gobierno «podrá» dar otra vía alternativa para que el colectivo opine.

Cuando se estime la solicitud, en un plazo de tres meses se debe desarrollar la consulta. En el proceso se debe indicar claramente las decisiones objeto de esta, el colectivo, la forma de acreditar la legitimación para participar y las fechas en que se realizará.

La consulta se realiza a través de la web de «Plataforma de Diálogo Civil», no solo podrán participar personas físicas (pertenecientes al colectivo y acreditados según diga la convocatoria), sino también jurídicas, en concreto, las organizaciones de la sociedad civil que representen al colectivo señalado.

La consulta durará **al menos 10 días**, donde los consultados podrán **realizar** las consideraciones que consideren oportunas, también podrán **leer** las aportaciones realizadas por otras personas (muy parecido, en el fondo, a como funciona el portal de Participación, salvo que se restringe a los afectados directos y no al público en general). En ese mismo plazo, la Administración puede «llamar» (reunión presencial) a los promotores o a las organizaciones de la sociedad civil más representativas del colectivo para recabar su opinión.

EFFECTOS DE LA CONSULTA

Ninguno. No, de verdad, ninguno. Funcionan como un «referendo no vinculante». El proyecto dice que las respuestas deben ser «tomadas en consideración» por el Gobierno y la Administración, sin que afecten en nada las facultades de decisión de los órganos competentes.

Se realiza un informe sobre la misma y se cuelga en la web de la «Plataforma de Diálogo Civil».

UNAS CONSIDERACIONES FINALES

Ya hemos adelantado muchas opiniones sobre el texto, ahora simplemente queremos dar un pequeño cierre y, de paso, cuestionar la representatividad de esas organizaciones sentadas en los órganos de participación. Pero vayamos por partes:

SOBRE EL FONDO DE LA LEY

Cuando la Administración quiere consultar, ya lo hace. Pasa los borradores por quienes estime oportuno, somete las cuestiones a quien quiere. **Ahora tendrá un poco más de publicidad y ya. No se atreven a generar una participación real y colectiva** (siendo la mayoría de los supuestos, realmente, participaciones individuales) ni se sienten obligados por los procesos que ellos mismos abren.

En el fondo, **ni siquiera se permite que el ciudadano o un colectivo «obligue» a una actuación** (como convocar una consulta o revisar un plan) aunque esta actuación no tenga más trascendencia que su toma en consideración. La Administración se reserva una suerte de derecho de veto permanente hasta al propio inicio de cualquier trámite (si no lo

considera oportuno, por ejemplo). Cierto, **ahora ese rechazo será público y motivado**. ¿Y qué cambia? Muy poco.

El **dotar a los órganos de participación de más funciones**, y no sean, como lo son en la mayoría de casos, dinosaurios que se reúnen una vez al año para aprobar la memoria que les presenta la Secretaría del Órgano, mientras el consejero o consejera ya está dando una rueda de prensa de lo que en ese mismo momento ocurre en el órgano, no está mal como primer (y pequeño) paso, pero es **absolutamente insuficiente**.

Los órganos de participación, además, son un asesoramiento que siempre se ha vinculado un poco con los que «trabajan» en un ámbito determinado, no con los que «representan» a los colectivos vinculados a las materias¹⁵.

SOBRE LAS ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS

Vamos a dejar claro algo: en la mayoría de los casos, quienes se sientan en los consejos de participación son, en el mejor de los casos, representantes de sus afiliados y poco más. Intentar ver en ellos una representatividad más allá de eso es exagerar, con mucho, el alcance de las propias entidades y su capacidad de movilización y participación interna.

No estamos cuestionando su labor en los Órganos de Participación sino la representatividad y papel que les otorga este anteproyecto de ley de participación, pues se vuelven un actor central por el que pasa la «participación ciudadana».

¿Qué tan participativa o representativa es una fundación? Por pura definición, absolutamente nada. Esto es, una **fundación es un capital con personalidad jurídica propia para un interés general**¹⁶, no son ni órganos de participación ni están pensados para «representar» a nadie. No estamos negando el buen trabajo que muchísimas de ellas realizan, en todos los ámbitos, sino su carácter de representativos. Con las asociaciones pasa algo parecido, pero al menos estas son la suma de personas (físicas o jurídicas, sea dicho) y al menos podemos decir que representan a estas personas. En general, las grandes asociaciones que existen o que trabajan ciertos temas tienen una base asociativa no demasiado grande. En todo caso, sería solo a ellos

Desde hace mucho tiempo, en el ordenamiento jurídico, **estamos simplificando demasiado** la representación de determinados colectivos **señalando** a determinadas **personas jurídicas como sus representantes «porque sí»**, sin fijarnos en la amplitud real de su base representativa. Nuevamente, no negamos el buen trabajo y la voluntad que ponen estas organizaciones, sino que renegamos de su representatividad total. Esto pasa mucho, por ejemplo, con las asociaciones de consumidores y usuarios. Las bases de las mismas están lejos de ser «de los consumidores y usuarios» y, además, internamente tienen poca participación (en el mejor de los casos, un par de Asambleas Generales al año en que van cuatro –en relación a la amplia cantidad que dicen tener asociados–).

Sin contar con que los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas de la comunidad, aunque no tengan afiliados en el sector, tienen presencia en la

15 Para la determinación de las organizaciones más representativas de algunos órganos de Participación, cabe decir, sí se realizan elecciones. Pero son los menos.

16 Según el art. 2.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones: «Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general».

mayoría (si no todos) los órganos de participación, pues no se ha hecho ningún tipo de criba o tratamiento especial por sectores. En el «diálogo social» tenemos claro que estas organizaciones defienden intereses particulares (los de los empresarios por un lado y los de los trabajadores por otro) mientras que en el resto de ámbitos, por lo visto, son representantes de los intereses generales.

En la página web de la Junta tienen un listado de los Órganos de Participación existentes¹⁷, hacemos un repaso de algunos que, por su ámbito de actuación, nos interesan especialmente (y los colocamos a manera de ejemplo de a quiénes se está refiriendo la norma como «organizaciones más representativas»):

EN EL CONSEJO DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN

Este Consejo, regulado por el *Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud*, se divide en secciones con distinta composición. Para no entrar en muchos detalles sobre los miembros de organizaciones «representativas», damos algunas pinceladas.

Dentro de las distintas secciones ya hay entidades que tienen un representante por mención directa de la norma, esto es, algunas como Cáritas, Cruz Roja, CERMI CyL, UNICEF y otras entidades tienen un asiento (por tanto, son Organizaciones Más Representativas para este anteproyecto) porque el reglamento lo dice así (reglamento que redactó y aprobó el Gobierno), sin importar su representatividad entre los colectivos o ciudadanos. Esto tiene sentido cuando hablamos de «quienes trabajan con la Administración» en esos ámbitos sociales, cuando, además, estamos hablando de sectores concertados o participados por dichas organizaciones, pero no cuando hablamos de «Diálogo Civil» o participación ciudadana.

En algunos casos, todos los representantes ciudadanos son directamente designados por una entidad que ya es nombrada por el Decreto, en otras palabras, no hay posibilidad para medir la representatividad más allá de lo que la Junta vea o quiera ver. Para más inri, en alguna sección no hay otros representantes ciudadanos que no pertenezcan a sindicatos o patronales. En muchas secciones no se contempla que los beneficiados o usuarios tengan representación en dicho órgano (por ejemplo, en Renta Garantizada, de los cinco que hay, dos son de patronales, dos de sindicatos y otro de una entidad que trabaje temas de inclusión, pero no hay ni siquiera la previsión ver a los interesados representados ahí; algo parecido pasa en la sección de atención y prevención de drogodependencias). Ya, por último, cuando se deja más abierto (tantas personas designadas entre las que trabajan tal tema) quienes pueden elegir normalmente vienen determinados por la propia Administración.

EN EL CONSEJO DE CASTILLA Y LEÓN DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Regulado por el *Decreto 5/2015, de 15 de enero, por el que se regula el Consejo de Castilla y León de Cooperación para el Desarrollo*. Dentro de toda la gente que lo compone (art. 5 del citado decreto), como «sociedad civil» encontramos a: 8 miembros de ONGD¹⁸, 2 de los sindicatos más representativos de la comunidad (tengan o no representación en el sector), 2 miembros de las organizaciones patronales más representativas de

¹⁷ Aquí: https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100/1284621421436/_/_/

la comunidad (lo mismo que con los sindicatos). Cuatro quintos son al menos 10 de estos representantes, esto es, con que una medida no tenga el apoyo de las dos patronales y otra organización más, todo se bloqueó.

En la Coordinadora están: a) quienes quieran estar; b) quienes la Asamblea permita (tienen que aprobar tu ingreso, además de necesitar dos avales); c) quienes se lo puedan permitir (tienen una cuota). Es la Coordinadora quien, hoy por hoy, elige a los 8 miembros (si no nos equivocamos) entre sus propias entidades. La crítica no es a la Coordinadora (repetimos), sino a que se le dé la representatividad ciudadana para el objeto de este proyecto¹⁹.

EN EL CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA Y LEÓN

Reulado por el Decreto 314/1999, de 16 de diciembre, por el que se regula la estructura, el funcionamiento y el número de integrantes del Consejo Escolar de Castilla y León (modificado por el Decreto 10/2003) encontramos, por ejemplo, que los representantes directos de los profesores y del PAS no se eligen directamente por estos, sino que son designados por los sindicatos del sector según su representatividad (que la obtienen en unas elecciones sindicales de muy baja participación). Algo parecido pasa con el alumnado: las confederaciones y federaciones de asociaciones de alumnos de Castilla y León también tienen miembros, designados por ellos, en vez de ser elegidos directamente por los alumnos.

Los sindicatos más representativos en la comunidad (no en el sector) tienen, además, miembros propios. Pero es que también los tienen representantes de la CECALE, aunque no tengan absolutamente nada que ver con el sector (que tienen sus propios representantes, como es más lógico). Por cierto, las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad (la CECALE actualmente y en solitario) tienen más vocales que las que corresponden a los titulares de los centros privados. Los empresarios que nada tienen que ver con el sector (o poco, al menos, o no tienen obligación de mandar a alguien que tenga que ver) tienen cuatro miembros, solo dos menos que los alumnos.

18 El apartado 3 del Art. 5 dice: «Los representantes de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo serán designados por la Coordinadora Castellano-Leonesa de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo o por los órganos representativos y de coordinación con los que en cada momento cuenten.».

19 Por otro lado, algo que pasa en muchos sectores es que determinadas personas jurídicas pueden tener múltiples miembros de forma indirecta. Así, una empresa (empresario, realmente) que esté muy bien representada en una organización patronal puede tener una fundación entre los representantes de las ONG, lo mismo para los sindicatos (sin ir muy lejos, una de las fundaciones miembro de la Coordinadora está vinculada a uno de los sindicatos que se sientan en ese Órgano de Participación).