



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 318/2014

(Pleno)

La Laguna, a 18 de septiembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana (EXP. 315/2014 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

*Solicitud del Dictamen, legitimación y preceptividad.*

1. Por escrito de 1 de agosto de 2014, con fecha de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias de 2 de septiembre de 2014, la Presidencia del Gobierno de Canarias solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dictamen preceptivo sobre el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana*, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 1 de agosto de 2014, según resulta del certificado del acuerdo que acompaña a la solicitud del dictamen.

2. El Presidente del Gobierno de Canarias ostenta legitimación para recabar el Dictamen sobre el citado Proyecto de Reglamento (art. 11.1 de la citada Ley 5/2002).

3. Por otra parte, la consulta al Consejo Consultivo de Canarias es preceptiva ya que el citado art. 11.1.B.b) otorga este carácter a los dictámenes que versen sobre proyectos de reglamentos de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

Como ya se ha señalado en otras ocasiones, el Tribunal Supremo viene equiparando, a efectos del dictamen previo, todo Reglamento que suponga el

---

\* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

desarrollo normativo de cualquier normativa legal, considerando a este fin que el término “ejecución” ha de interpretarse como el casuismo de desarrollo que puede exigir una determinada materia, siempre que responda a la finalidad de completar, desarrollar o aplicar la ley en que se apoyan. En este sentido, el dictamen previo del Consejo pretende asegurar la garantía de objetividad e imparcialidad en el resultado de la producción normativa proyectada.

4. El Dictamen ha sido requerido con carácter urgente en virtud de lo previsto en el art. 20.3 de la citada Ley 5/2002, motivándose la tramitación de urgencia del procedimiento normativo y la reducción del plazo para la emisión del parecer de este Consejo en el propósito del Gobierno de consultar a la ciudadanía acerca de la autorización por el Gobierno de la Nación de prospecciones petrolíferas en el mar circundante al Archipiélago, por lo que *“resulta apremiante que por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias se desarrolle a la mayor brevedad posible esta materia, de manera que garantice la participación y posibilidad de decisión del pueblo canario en cuestiones que incidan directamente en nuestro desarrollo regional, en todos sus aspectos”*.

El retraso de cuatro años del Gobierno en desarrollar la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Participación Ciudadana, y la importancia misma de esta materia en el funcionamiento de un Estado democrático, siempre podría justificar la oportunidad, y hasta la urgencia, en la aprobación de la norma reglamentaria; pero la decisión del Gobierno de utilizar determinado instrumento de participación ciudadana (la consulta a la ciudadanía) en relación con una concreta materia no parece justificar la urgencia en la tramitación que se establece. Ya en nuestro Dictamen 306/2009, precisamente en la consulta sobre el Proyecto de Ley de Participación ciudadana, señalábamos que *«La urgencia exige como presupuesto indispensable una situación de intervención necesaria o de apremio, que requiera y justifique la emisión del Dictamen con rapidez»*.

No obstante, se emite este Dictamen con la urgencia requerida.

## II

*Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de la norma proyectada.*

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Consta en el expediente, además del certificado del Acuerdo gubernativo antes citado, la siguiente documentación:

- Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, nº 177, de 30 de junio de 2014, por la que se resuelve aplicar la tramitación de urgencia.

- Informe de iniciativa reglamentaria, que incluye Memoria económica, así como de impacto por razón de género, de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación ciudadana y Juventud, de 24 de julio de 2014 [Normas vigésimoquinta.1.a) y vigesimosexta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno. Y, en relación con el informe de impacto por razón de género, directriz tercera, apartado 1, letra d) del citado Decreto 20/2012].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 10 de julio de 2014 [art. 2, apartado 2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Certificación, de 25 de julio de 2014, acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, mediante la publicación del PD en el BOC nº 127, de 3 de julio, así como documentación acreditativa del reparto del texto a los distintos Departamentos, el 1 de julio de 2014 [norma tercera, apartado 1.e), f) y h) del referido Decreto 20/2012), así como informe de valoración de las observaciones vertidas en este trámite y los informes obrantes en el expediente, emitido el 25 de julio de 2014 por el Director General de Relaciones Institucionales, Participación ciudadana y Juventud.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 17 de julio de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de la Inspección General de Servicios, de 3 de julio de 2014 (art. 62 del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, y art. 7 del ya citado Decreto 48/2009).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 28 de julio de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 29 de julio de 2014 [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 31 de julio de 2014, identificado como de "valoración del informe del Servicio Jurídico". En numerosos Dictámenes de este Consejo se ha señalado la improcedencia de esta intervención posterior a la emisión del informe del Servicio Jurídico, sobre todo si además pretende valorar críticamente aquel informe, al que reglamentariamente corresponde el cierre jurídico del expediente.

### III

#### *Estructura y contenido del PD.*

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana se estructura en una breve introducción en la que se explica la finalidad de la norma proyectada, en términos de desarrollo parcial de la Ley de Fomento de la Participación Ciudadana; un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento en los términos del Anexo al que remite; una disposición derogatoria, en la que se recoge la cláusula general de derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el PD; y dos disposiciones finales en las que se recogen, respectivamente, la facultad para su desarrollo y la entrada en vigor de la norma, el día siguiente a su publicación en el BOC.

Por su parte, el Anexo, rubricado: "Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana", consta de un texto articulado integrado por 19 artículos, que se distribuyen en tres Capítulos:

- El Capítulo I ("Disposiciones Generales") recoge el objeto del reglamento (art. 1); la naturaleza y finalidad del registro (art. 2); la adscripción del registro (art. 3); la gestión informática y acceso al registro (art. 4); y la protección de datos de carácter personal (art. 5).

- El Capítulo II ("Organización del Registro") regula, por un lado, las Secciones del Registro de Participación ciudadana (art. 6) y, por otro, las áreas de información y participación (art. 7).

- El Capítulo III, regula, a través de 12 artículos el "Funcionamiento del Registro", así: los datos inscribibles (art. 8); los requisitos para la inscripción (art. 9); la tramitación de los procedimientos (art. 10); la solicitud de inscripción (art. 11); los documentos para la inscripción (art. 12); la verificación y subsanación de la solicitud (art. 13); la resolución de inscripción (art. 14); el plazo de resolución y efectos del silencio (art. 15); los efectos de la inscripción (art. 16); la modificación de los datos de inscripción (art. 17); la baja en el Registro a solicitud de la persona interesada (art. 18); y la baja en el Registro de oficio (art. 19).

Finalmente, el Reglamento contiene tres Anexos, a los que remite el texto del mismo, que son: Anexo I: "Solicitud de inscripción en el Registro de Participación Ciudadana"; Anexo II: "Solicitud de modificación de la inscripción en el Registro de Participación Ciudadana"; y Anexo III: "Solicitud de baja en el Registro de Participación Ciudadana".

## IV

*Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y justificación de la misma.*

El Proyecto de Decreto se justifica por la necesidad de dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana (LCFPC), de aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana.

Tal Registro fue creado por el artículo 15 de la precitada Ley, con la finalidad de facilitar la participación de la ciudadanía en los términos previstos en la misma. Este artículo, titulado "El Registro de Participación Ciudadana", señala:

*"1. Se crea el Registro de Participación Ciudadana donde podrán inscribirse las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos del artículo 13 de la presente ley para ser reconocidas como entidades ciudadanas, y la ciudadanía.*

*La inscripción en el Registro otorgará el derecho a ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley.*

*2. Reglamentariamente se establecerá el régimen de organización y funcionamiento del Registro. La inscripción y el acceso al Registro se realizará a través de las nuevas tecnologías de comunicación y se estructurará por áreas*

*temáticas en función de las materias de previsible consulta, garantizando en todo caso el acceso de las personas con algún grado de discapacidad.*

*3. En particular, la inscripción en el Registro será requisito indispensable para permitir a la ciudadanía acceder, de forma individualizada, a la información sobre subvenciones a las que pudiera tener derecho, así como para permitirle establecer convenios con la Administración en el ámbito de la participación ciudadana.”*

A pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 2/2010, de 21 de junio, hasta este momento no se había procedido a desarrollarla en relación con aquel Registro, lo que resulta esencial, sobre todo, en relación con la participación ciudadana de las personas jurídicas que cumplan los requisitos exigidos en aquella Ley.

Y es que la inscripción en este Registro se configura como requisito para que aquéllas tengan la consideración de entidades ciudadanas y, por tanto, puedan participar a través de los distintos instrumentos de participación creados en aquella ley o que pueden preverse por las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la misma.

Pero, además, la inscripción en el Registro facilita el ejercicio del derecho de participación no sólo a las entidades ciudadanas, sino también a la ciudadanía, en la medida en que las personas no precisan estar acreditando reiteradamente que cumplen los requisitos establecidos en la misma Ley 5/2010.

Por otro lado, la puesta en marcha del Registro y la inscripción permitirá obtener información de forma individualizada de las distintas áreas en las que se organiza el Registro. Y, asimismo, la inscripción se configura como requisito indispensable para recibir información sobre las subvenciones a las que pudiera tener derecho y para establecer convenios de colaboración con la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en el ámbito de la participación ciudadana.

## V

*Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia que nos ocupa.*

El actual proyecto normativo se dicta, como ya hemos señalado, para la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana, en desarrollo de lo establecido en el art. 15 LCFPC, así

como en relación con la competencia de desarrollo y ejecución que le atribuye al Gobierno la disposición final primera de aquélla.

Sobre el proyecto de la citada Ley 5/2010, se pronunció este Consejo Consultivo en su Dictamen 306/2009, de 25 de junio, antes citado, concluyendo que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en la materia a la que se refiere la Ley, y, consecuentemente, debe ahora predicarse lo mismo del Reglamento proyectado que se dicta al amparo de aquélla.

Resulta adecuado transcribir parte de aquel Dictamen, en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para dictar aquella ley, en la medida en la que delimitaba la materia objeto de la norma que ahora se desarrolla y que es preciso reiterar por ser el parámetro legal del PD que nos ocupa.

*« (...) la Constitución en su art. 9.2 atribuye a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política y, complementariamente, preceptúa en su art. 23.1 que esta participación puede ser tanto «directa» como por medio de «representantes» libremente elegidos (...) La sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, en su Fundamento Jurídico 3 afirma que “fuera del artículo 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo”.*

*“Pues bien, dado el texto de la norma, se entiende que el PL no tiene por objeto regular la “participación política” y que puede incardinarse en el ámbito de la denominada “democracia participativa”, si bien no existe claridad absoluta en este punto. Partiendo de esta comprensión parece que la fundamentación de la norma proyectada, desde el punto de vista constitucional, debe basarse en el art. 9.2 CE y*

no en el art. 23.1 CE, art. 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refieren a la participación política. De esta forma, no nos hallamos, por otra parte, en el ámbito de los derechos fundamentales, pues como también se señala en el Fundamento Jurídico 5 de la repetida STC 119/1995: "sólo cuando estamos en el ámbito de la participación política a que se refiere el artículo 23.1 CE la violación de una concreta forma de participación legalmente prevista puede traducirse en una violación de un derecho fundamental".

(...)

Respecto a la válida regulación de estos "derechos participativos" previstos para los ciudadanos, interesados o afectados, en las Leyes correspondientes, ha de tenerse en cuenta la competencia al respecto atribuida por la Constitución y, subsiguientemente, por el Estatuto, a los diferentes poderes políticos (arts. 87.3, 98, 105 y 149.1.1ª, 5ª y 18ª de la Constitución; 8.1, 12.5 13, 15 y 16.2 del Estatuto; Leyes estatales 50/1997, del Gobierno o 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Leyes autonómicas 1/83, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 14/90, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias). Lo atinente al régimen de las consultas populares obliga a distinguir las de ámbito político a realizar por vía de referéndum que han de atenerse a los condicionantes y limitaciones constitucional y legalmente determinados, de las iniciativas que circunscriben su ámbito a la participación ciudadana que ha de ejecutarse conforme al marco competencial expresado por el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 32.5), así como por la legislación básica de aplicación.

En este sentido, por tanto, ha de observarse que sólo de forma limitada se puede incluir la materia de la que se trata en el ámbito de la competencia autonómica, prevista en el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el ejercicio de los derechos que comporta respecto a los Poderes Públicos autonómicos. También es incluible la competencia contemplada en el art. 32.6 del propio Estatuto, relativa al régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los entes públicos dependiente de ella. Incluso en este caso, habrá de atenderse, en el ejercicio de la misma, a su mantenimiento en el ámbito debido y, en todo caso, respetando la ordenación estatal, plena o básica, con posible



*incidencia en la regulación, particularmente cuando la participación pretendida se extralimitase del ámbito administrativo».*

Por su parte, la competencia autonómica para la creación del Registro y para la regulación de su organización y funcionamiento deriva de las propias competencias asumidas, en la medida en que, como reconoció el Tribunal Constitucional (STC 157/1985, de 15 de noviembre), las Comunidades Autónomas pueden crear registros administrativos de carácter interno para facilitar el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden.

## VI

*Observaciones que se formulan al PD.*

El PD que analizamos se adecua a los parámetros normativos de aplicación; no obstante, cabe realizar algunas observaciones:

### 1. Artículo 7 y Anexos I y II.

El art. 15.2 LCFPC remite al reglamento que desarrolle la organización y funcionamiento del Registro el establecimiento de una serie de áreas temáticas “en función de las materias de previsible consulta”. No se establece otro criterio legal para la determinación de tales áreas; por ello, cualquier materia podrá ser incluida por el reglamento, salvo aquellas expresamente vedadas por una norma de superior rango, o ajenas a las materias competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Entre las materias de información y participación que el PD señala figura la de “economía y hacienda”. El art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular excluye entre las materias susceptibles de tal iniciativa las de naturaleza tributaria y presupuestaria. No resultaría conforme al parámetro de legalidad aplicable que un reglamento de participación ciudadana previera ésta en una materia vedada a la participación ciudadana en la elaboración de leyes. Es cierto que la materia “economía y hacienda” no sólo contiene la “tributaria y presupuestaria”, sino también otras que no resultarían excluidas; no obstante, el art. 7 PD y sus Anexos I y II, al mencionar el área “economía y hacienda”, deberían excluir expresamente la materia tributaria y presupuestaria.

### 2. Artículo 8.

Por un lado, desde el punto de vista sistemático, sería más adecuado que el contenido del art. 9 PD precediera al del 8 PD, pues es en el art. 9 PD donde se

señalan los requisitos necesarios para la inscripción en el Registro, de lo que derivará la necesidad de inscribir los datos que acreditan el cumplimiento de tales requisitos, que se enumeran en el art. 8 PD.

### 3. Artículo 8.2.e.

En el art. 8 se determinan los datos inscribibles, señalando en su apartado 2 los relativos a las personas físicas, respecto de las cuales la letra e) indica como dato a recoger, cuando se trate de personas residentes en Canarias: *“Padrón municipal en que está inscrito como residente”*. Puesto que el padrón municipal en sí mismo no es un dato inscribible, sino que recoge datos derivados de la inscripción en el mismo como vecino del Municipio, lo adecuado sería referirse, como redacción alternativa, al *“Municipio en cuyo padrón se halle inscrita la persona residente”* en Canarias.

### 4. Artículo 16.2.

El Reglamento que nos ocupa tiene por objeto, como se señala en su art. 1, la regulación de la organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana, como desarrollo del art. 15 LCFPC, por lo que cuando el apartado 2 del art. 16 PD establece los efectos de la inscripción viene a reiterar lo consignado en el art. 15 LCFPC, esto es, que otorga el derecho a ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en aquella Ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, y acceder, de forma individualizada, a la información sobre subvenciones a las que pudieran tener derecho las personas que se inscriban.

Ahora bien, añade un inciso el art. 16.2, tras referirse al derecho a ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana, que es: *“ (...) sin perjuicio de otros participantes legalmente admitidos”*.

Tal inciso no encuentra adecuado encaje en este artículo, relativo a los efectos de la inscripción de quienes pueden hacerlo a tenor del art. 9 PD, ni en la norma que nos ocupa, que regula el Registro.

Nada procede decir en esta norma respecto de la participación en los instrumentos previstos al efecto de las personas que, no estando inscritas, reúnan los requisitos establecidos en la ley para participar.

#### 5. Artículos 17.3 y 18.2.

El modelo de solicitud también habrá de estar disponible en formato papel, pues la utilización de la informática no puede imponerse en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública.

6. Por lo demás, llama la atención que el PD omita el necesario desarrollo del art. 15.2 LCFPC en lo relativo al acceso al Registro de las personas con algún grado de discapacidad.

### C O N C L U S I Ó N

El PD sometido a dictamen de este Consejo Consultivo se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en su Fundamento VI.