



**Asunto: BORRADOR DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. MEMORIA JUSTIFICATIVA COMPLEMENTARIA (APARTADO ECONÓMICO). VERSIÓN 2 (TRAS INFORME OCP)**

Con fecha 6 de marzo se emitió la memoria justificativa que acompañaba al borrador inicial de la Ley de Participación Ciudadana. La memoria se emitía a efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el apartado 2 del artículo 34 de la Ley 4/2005, de 1 de Junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018. Su contenido se estructuraba atendiendo a las previsiones de este artículo 34.2.

En el apartado 6 de la citada memoria se recogía el contenido relativo al estudio de coste y financiación, señalando al respecto: *“La ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social tiene un carácter estrictamente regulatorio y procedimental, de la aplicación de la norma no se prevé que vayan a derivar derechos y obligaciones de carácter económico y carece de efectos económicos previsibles, puesto que no supone aumento del gasto ni entraña la adquisición de más medios personales o materiales.”*

Partiendo de esta consideración, la tramitación del anteproyecto de ley no consideró que resultara de aplicación del artículo 40.2 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja que señala expresamente que *“Con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación.”* La referencia hecha a los límites establecidos concierne a los relativos a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo.

En la posterior tramitación del anteproyecto, se ha solicitado el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja. Dictamen que se ha emitido con fecha 20 de agosto de 2018 bajo el número 82/18.

Entre el amplio número de cuestiones aportadas, y que serán objeto de tratamiento en informe separado, existe una concreta, referida al cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración, que debe ser sustanciada en primer término con el objeto de poder continuar con las actuaciones propias del procedimiento. Se trata de la consideración hecha en relación al estudio económico.

En concreto, el Consejo Consultivo hace referencia al artículo 45.3 de la Ley 8/2003 que exige que a la Memoria inicial se adjunte *“un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones*

*propuestas*”. Así como al artículo 34.3 de la Ley 4/2005 señala que *“En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.”*. Finalmente, se apunta también al precitado artículo 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja.

Apunta el órgano consultivo que el objetivo que persiguen estos artículos es *“que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos”* de tal forma que se pueda *“programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto.”*

A la vista de esta finalidad, el dictamen considera que el contenido de la memoria inicial, en el apartado 6 que ya hemos citado, resulta insuficiente atendido al contenido dispositivo del Anteproyecto, de tal forma que una vez producida la aprobación de la norma *“entrañaría la manifestación, por el legislador autonómico, de una voluntad favorable a la adopción de esas medidas, e impondría al Poder Ejecutivo la obligación de acometerlas”*. Al respecto se añade que *“por genéricas o inconcretas que sean las previsiones que lucen en el Anteproyecto, y por difícil que sea en este momento una cuantificar con precisión el importe al que habría de ascender la financiación de esas medidas de fomento, su efectividad habrá de exigir, necesariamente, la asunción de obligaciones presupuestarias a cargo de la Hacienda Autonómica, sin las cuales resultaría imposible sufragarlas”*.

En particular, el dictamen hace referencia al coste económico que habrá derivarse de la efectividad de cuestiones como algunas de las medidas de fomento recogidas en el Título III (actividades de formación, apoyo de los grupos representativos y ciudadanía, o la realización de campañas informativas). Se menciona también la previsión de la creación del censo de participación ciudadana del artículo 8, en la medida en que deberá requerir de la utilización de medios materiales y personales.

En consecuencia, el Consejo Consultivo concluye que *“la norma proyectada sí es susceptible de generar nuevas obligaciones económicas para la Hacienda Pública riojana, de modo que resultaría necesario incorporar al expediente de elaboración del Proyecto de Ley un estudio económico que estime la cuantía de esas obligaciones, así como el posterior examen de dicho estudio por la Oficina de Control presupuestario”*

Con el fin de respetar en la medida de lo posible el iter procedimental se emitió este informe complementario con fecha 27 de agosto de 2018, siendo remitido a la Oficina de Control Presupuestario para su informe. El informe ha sido emitido con fecha 29 de agosto de 2018, recogen el parecer favorable de la Oficina de Control Presupuestario, y proponiendo que se incorporen nuevos conceptos al análisis efectuado:

- Participación de la Comunidad riojana en el exterior
- Accesibilidad
- Elaboración del Plan Anual de participación y colaboración ciudadana
- Audiencia pública, núcleos de intervención comunitaria
- Iniciativa reglamentaria popular
- Iniciativas colaborativas
- Redes de actores
- Comunidades de usuarios

Atendiendo a esta propuesta esta Memoria complementaria introduce ya los gastos y costes propuestos por la Oficina de Control que se añaden así a los inicialmente descritos, excepción hecha de los referidos a la accesibilidad (art.12) e iniciativa reglamentaria popular (art. 29), ambos ya contenidos en los apartados 6 y 7 de la memoria anterior. Todos estos nuevos conceptos generan, en su caso, imputación de costes de personal, con lo que afecta al resultado final en realización al gasto de nueva generación que pueda derivarse de la norma.

## **MEMORIA ECONÓMICA. ESTUDIO DE COSTE Y FINANCIACIÓN**

Relacionamos a continuación aquellos aspectos de la norma de los que pudiera derivarse compromiso económico en el medio y largo plazo, citando también aquellos caso en los que se estima la utilización de medio propios, de aquellos en lo que se derivaría la asunción de compromisos con terceros. En el caso de los medios propios son recursos de los que ya dispone la administración, si bien se considera oportuna una aproximación a su imputación.

En segundo lugar, realizamos una estimación económica de cada concepto, tanto en términos de recursos externos, como de recursos propios que puedan estimarse. El estudio se hace con la lógica salvaguarda del contexto en el que se realiza, que no es otro que el propio de las previsiones genéricas contenidas en la norma, y cuya concreción puede sufrir variaciones en función de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio, y de la mayor o menor intensidad que en cada momento pretenda darse a la efectividad de la norma.

### **Relación de aspectos que pueden tener incidencia en términos económicos.**

*1.- Derecho a disponer de la información pública sobre la materia objeto de los procesos de participación ciudadana, y la consiguiente obligación de la administración de suministrarla, garantizando el uso integrado de los diferentes canales de los que dispone la Administración: presencial, telefónico, y digital (Artículo 6.2.apartado b, artículo 9.e y artículo 16). Igualmente, el derecho a que se publique el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado (Artículo 6.2. apartado c).*

La disponibilidad de la información pública asociada a los diferentes procesos participativos se realizará con carácter general por medio de canales telemáticos ya habilitados al efecto el portal corporativo larioja.org, redes sociales, etc. Dado que estos canales ya están disponibles no se estima gasto adicional alguno. En última instancia, cabe imputar una parte de los costes generales de los mismos.

En aquellos casos en que se estime necesario ampliar información en formatos escritos cabe anticipar la posibilidad de acudir a otros instrumentos de comunicación como las campañas de publicidad institucional específicas de cada proceso concreto. Estas campañas serán en muchos casos las correspondientes a la comunicación de una determinada política, en la que el proceso participativo se contempla como integrado dentro de los elementos de comunicación. No obstante, en la aproximación que realizamos consideraremos los costes de 3 campañas anuales específicas referidas a procesos participativos.

Especial tratamiento tiene la consideración de los inscritos en el Censo de participación ciudadana, respecto de los cuales se establece en el propio texto un tratamiento específico para garantizar el acceso a la información sobre los procesos de su interés. Nuevamente, los

canales de comunicación serán mayoritariamente el correo electrónico, si bien en este caso puede anticiparse la celebración de reuniones previas que correrán a cargo del personal de la administración y para las que se contempla gastos menores relativos a su organización, difusión, etc.

Atendiendo a la dedicación de los recursos humanos propios cabe imputar un porcentaje de sus costes. Con el fin de simplificar el estudio en lo relativo a costes de personal se establece un precio unitario medio por recurso que incluye costes de seguridad social y que permite no discriminar en función del grupo o categoría profesional.

*2.-Apoyo de las Administraciones Públicas de La Rioja para la realización de actividades que fomenten la participación ciudadana en aquellos procesos de participación en que intervengan, derecho que se concreta en la previsión de medidas de fomento de las actividades realizadas en éste ámbito por los grupos representativos y ciudadanía. (Artículo 6.2 d y artículo 38).*

La cuestión referida al apoyo a las entidades que realicen actividades que fomenten la participación entronca con la necesidad de implicar a estos agentes en el desarrollo de los procesos participativos. Su participación atenderá en la mayoría de los casos a los intereses que representan, con lo que no cabe contemplar gasto alguno para la Administración. No obstante, existen supuestos (exigencia de recogida de firmas, iniciativas ciudadanas, dedicación de personal propio, disponibilidad de espacios adecuados, etc.) en los que puede resultar oportuno establecer algún tipo de estímulo para apoyar los gastos relacionados con esta actividad. En este contexto cabe contemplar el establecimiento de una línea de subvenciones para este fin.

Los costes de personal necesarios para el diseño y gestión de estas líneas se consideran también bajo fórmulas de imputación porcentual de costes. Consideramos el coste derivado de la dedicación de dos recursos de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior en un 10% de su actividad anual.

*3. Difusión y fomento de la cultura participativa. La Administración Pública tendrá la obligación de difundir los procesos participativos, con especial orientación al fomento de la cultura participativa, y en relación con esta obligación, la concreta previsión de promover campañas informativas de amplia difusión con el objetivo de aumentar la cultura participativa (artículo 9.g y artículo 39),*

Se contempla en este apartado las acciones de comunicación dirigidas en general al fomento de la cultura participativa. Se diferencia de esta manera de la comunicación de cada uno de los procesos participativos. En términos de gasto se considera la posibilidad de contemplar una campaña publicitaria anual con esta finalidad.

*4.- Censo de participación ciudadana. Se crea el censo de participación ciudadana del Gobierno de La Rioja, en el que podrán inscribirse voluntariamente los titulares del derecho a la participación ciudadana que deseen una participación más activa en los procesos previstos en esta Ley. (Artículo 8)*

Desde el punto de vista económico, la previsión es que el censo sea gestionado con medios propios. Será necesario habilitar un proceso telemático para la inscripción, así como la gestión del propio fichero con sujeción a las normas de protección de datos de carácter personal. Se

estima también una dedicación, en términos porcentuales, de un recurso asignado a la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

*5.- Participación e infancia. En los procesos de participación de la infancia y adolescencia se atenderá especialmente a la edad y madurez de los niños y niñas a efectos de considerar el resultado del proceso participativo, y se contará con profesionales de la intervención con niñas, niños y adolescentes. (Artículo 10.4)*

En el ámbito de la promoción de la participación de la infancia y la adolescencia será necesario contar con la participación activa de diferentes agentes, tanto del sistema educativo, de asociaciones, o de colectivos de padres y madres. No está previsto alguno en éste sentido.

Por el contrario, se contempla la necesidad de contar con profesionales en técnicas de intervención con niñas, niños y adolescentes. Al margen de la posible utilización de recursos propios, cabe anticipar la generación de gastos derivados de la contratación de los servicios de estos profesionales.

6.- Comunidad Riojana en el exterior. Las actuaciones a desarrollar se incluyen dentro de los canales de contacto habituales con esta comunidad. Se tratará igualmente de identificar ámbitos de participación en los que puedan resultar especialmente implicados. Se estima únicamente el coste de recursos propios ya disponibles en la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

*7.- Accesibilidad de la información. La Administración incorporará en los distintos procesos de participación y colaboración las medidas de inclusión, accesibilidad y adaptación de medios y lenguajes a las distintas discapacidades en cumplimiento de la normativa existente en materia de accesibilidad y respondiendo al principio de facilidad y comprensión. (Artículo 12).*

La accesibilidad en términos integrales, capaz de abarcar no sólo los sistemas de información, sino también la disponibilidad de textos en lenguaje inclusivo, lectura fácil, etc. Esta cuestión hace aconsejable anticipar una necesidad de gasto derivada de la generación de los materiales y de la adaptación de los espacios web (en un porcentaje considerado al tema que nos ocupa) a las normas de accesibilidad.

*8.- En el programa anual de participación y colaboración, se especificarán, entre otros datos el relativo a los recursos económicos, materiales, o personales que en su caso se prevea que tendrá asignados el proceso participativo o colaborativo. (Artículo 17.2)*

El programa anual de participación será el documento de planificación que anticipe la previsión de recursos asignados a cada proceso. La diversidad de metodologías que la norma contempla abre una diversidad de escenarios en función de aquellas a las que se recurra. A ello hay que añadir las que deriven de iniciativas ciudadanas. Dado que el coste muy variable en función de estas metodologías, diseñamos un plan que podría ser el típico de los primeros años tras la aprobación de la norma. En este sentido, se estiman un total de 15 procesos participativos al año (no se contemplan las iniciativas ciudadanas sustanciadas en el canal telemático), considerando que en el caso de las consulta previas en la elaboración de textos normativos solo se incluirán en el plan aquellas en las que se pretende cualificar el trámite.

Se incluye también una estimación de los costes de recursos humanos y materiales que la administración aportaría a cada proceso. Estimando un coste de material unitario a tanto alzado, y un coste de recursos humanos basado en la participación de a tiempo parcial de dos recursos, uno procedente de la Consejería implicada, y el otro de la Consejería competente en materia de participación ciudadana.

Además de los costes de personal de cada proceso, se ha incluido también una estimación de la imputación de costes para la propia elaboración del Plan anual.

*9.- Iniciativas de colaboración ciudadana. Redes de actores y comunidades de usuarios (artículos 33 y siguientes).*

Es uno de los capítulos cuya estimación económica resulta especialmente compleja. Se estima porcentaje de costes de personal asociado con la dedicación de personal propio en la participación en estas redes. Su desarrollo se aprovechará también de los recursos previstos en otros apartados, especialmente el de formación, y el referido a la comunicación genérica de la nueva cultura participativa.

*10.- Programas de formación para la participación ciudadana (artículo 37).*

El capítulo de formación abarca tanto las actividades de formación del personal al servicio de la administración pública, como las relativas la formación y trabajo con la ciudadanía. Se estiman costes de profesorado y organización para un número determinado de sesiones y talleres, en concreto 6 anuales.

*11.- Buenas prácticas en materia de participación. La Administración favorecerá los espacios de difusión y reconocimiento de las experiencias destacadas en el ámbito de la participación y colaboración ciudadana. Concretar expresiones con conceptos jurídicamente asequibles. Igualmente, se promoverá la elaboración de un catálogo de buenas prácticas de participación ciudadana que propicie una ciudadanía responsable, democrática e implicada en los asuntos públicos. (Artículo 40)*

Se trata de una actividad de fomento que no generaría en principio gastos derivados de obligaciones con terceros. Se contempla la utilización de recursos propios, tanto en la fase de identificación de las buenas prácticas, como en la elaboración y mantenimiento del catálogo. En este caso, la tarea se asigna a un recurso de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

*10.- Órgano colegiados de participación ciudadana (artículo 41).*

Se adoptarán las medidas necesarias en tres ámbitos que nos interesa analizar desde el punto de vista económico:

- Racionalización de los órganos colegiados de participación, promoviendo la reorganización de aquellos que tengan objetivos y composición coincidentes total o parcialmente, y favoreciendo un funcionamiento más ágil y dinámico, atendiendo en todo caso a la adecuada representatividad de las organizaciones implicadas. Se consideran en este caso los gastos de personal propio dado que el proceso encierra cierta complejidad y requerirá de la dedicación de recursos.

- Con el fin de fomentar el funcionamiento de estos órganos colegiados como instrumentos eficientes de participación ciudadana se adoptarán medidas que favorezcan la profesionalización en las tareas de dinamización y desarrollo de metodologías participativas en el desarrollo de sus sesiones (artículo 41.4). Se contempla aquí la necesidad de contar con agentes externos conocedores de las dinámicas de grupo, técnicas participativas, etc.
- La sede electrónica del Gobierno de La Rioja publicará información detallada en relación a estos órganos. En dicha información se hará transparente el detalle de su composición, nivel de representatividad de las organizaciones que participan, así como la información que se considere relevante en relación al número de reuniones efectuadas y contenido de los acuerdos que en su caso se hayan adoptado, con respeto en todo caso de la normativa en materia de protección de datos. Nuevamente, en este caso se trata de contemplar los costes del personal de la Administración que pueda estar implicado en estas tareas.

*11.- Órganos de asesoramiento y evaluación (artículo 42). Se fomentará la colaboración con instituciones y agentes que puedan proporcionar mecanismos de evaluación y orientación del desarrollo de los procesos de participación y colaboración, con el fin de fomentar el estudio, asesoramiento o análisis de cuestiones que puedan resultar de interés en la materia,*

Se contempla en una primera instancia la pertinencia de contar con la colaboración de órganos ya existentes, tanto en el ámbito universitario como en la esfera de las propias administraciones públicas, de tal manera que se encomienden a estos órganos la elaboración de informes u opiniones sobre algunas cuestiones concretas que favorezcan la evaluación y orientación. No se contempla en una primera fase la creación de órgano específico.

**Tabla de estimación de gastos y costes en términos anuales.**

CONCEPTOS DE GASTO O COSTE CONSIDERADOS		UNITARIO ESTIMADO AÑO	UNID.	% IMPUT	TOTAL
1.- Información previa y comunicación del resultado	Canales de atención al ciudadano	90.000	1	10%	9.000
	Campañas de publicidad	12.500	3	100%	37.500
	Reuniones miembros del censo	2.000	5	100%	10.000
	Recursos humanos	40.000	9	15%	54.000
2.- Apoyo de los agentes fomenten la participación	Línea de ayudas	4.000	15	100%	60.000
	Recursos humanos	40.000	2	10%	8.000
3.- Cultura participativa	Campañas de publicidad	20.000	1	100%	20.000
4.- Censo de participación ciudadana	Soporte informático para su gestión	3.000	1	100%	3.000
	Recursos humanos	40.000	1	10%	4.000
5.- Infancia	Asistencia técnica en la materia	12.000	1	100%	12.000
6.- Comunidad Riojana en exterior	Recursos humanos	40.000	1	5%	2.000
7.- Accesibilidad e información inclusiva	Accesibilidad canales telemáticos	20.000	1	50%	10.000
	Generación de documentos accesibles e inclusivos	6.000	1	100%	6.000
8.- Plan anual y desarrollo procesos	Elaboración del Plan. Recursos humanos	40.000	1	8%	3.200
	Realización de consultas públicas	60.000	0,25	100%	15.000
	Foros de deliberación ciudadana	1.000	4	100%	4.000
	Encuestas	20.000	1	100%	20.000
	Panales y Jurados ciudadanos	1.000	4	100%	4.000
	Audiencias públicas, núcleos de intervención Participativa. Recursos humanos	40.000	1	2%	800
	Presupuestos participativos	3.000	1	100%	3.000
	Consulta previa textos normativos	500	4	100%	2.000
	Iniciativas reglamentaria popular	500	1	100%	500
	Recursos humanos	40.000	30	5%	60.000
Recursos materiales	300	15	100%	4.500	
9. Iniciativas colaborativas	Redes de actores	40.000	3	1%	1.200
	Comunidades de usuarios	40.000	3	1%	1.200
10.- Formación	Formación de empleados públicos	5.000	3	100%	15.000
	Talleres ciudadanos	5.000	3	100%	15.000
11.- Buenas prácticas	Recursos humanos	40.000	1	10%	4.000
12.- Órganos colegiados de participación	Reorganización. Recursos humanos	40.000	6	5%	12.000
	Consultoría para dinamización reuniones	5.000	3	100%	15.000
	Recursos humanos	40.000	6	2%	4.800
13.- Órganos de asesoramiento	Informes solicitados/emitados	5.000	2	100%	10.000
<b>TOTAL DE GASTOS ESTIMADOS AÑO</b>					<b>256.500</b>

TOTAL COSTES IMPUTADOS AÑO					174.200
TOTAL MEMORIA ECONÓMICA AÑO					430.700

## FINANCIACIÓN.

Por último, y por lo que respecta a la financiación, no se prevén ingresos específicos derivados de los procesos participativos, por lo que se financiarán íntegramente con las dotaciones de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Señalar al respecto que los costes estimados están siendo asumidos ya por el Presupuesto General de la Comunidad Autónoma, y en cuenta los gastos que pueden derivarse de obligaciones concretas existe una parte que se incluirán dentro de las dotaciones habituales para esta finalidad, como es el caso de los de formación o los de comunicación, mientras que los restantes (que supondrían 169.000 euros según el detalle propuesto) podrán ser asumidos por el presupuesto de la Comunidad Autónoma en el contexto de estabilidad presupuestaria, y sin alterar, dada su cuantía, los escenarios contenidos en los planes presupuestarios a medio plazo.

Firmado electrónicamente en Logroño por **Rosana Montañés Fandos**, Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.