


 Ref. JFRS/mfm
Expediente: 18.118.A.14.99999
ABC: 00860-2018/021461

**Secretaría General Técnica
Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior**
Asunto: Informe relativo al proyecto de ley de participación y colaboración ciudadana.

Se ha recibido en esta Oficina petición de informe relativo al expediente de referencia a efectos del artículo 40.2 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así mismo esta norma está sometida a informe de esta Oficina a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de la Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En consecuencia se emite el siguiente informe:

Primero: Información general.

El objeto de la ley que motiva la emisión de este informe es fortalecer los procesos de participación y colaboración ciudadana en la actividad pública, así como regular y garantizar el derecho a la participación ciudadana tanto en los procesos de toma de decisión como en la prestación de los servicios públicos.

La ley diferencia los conceptos de participación y colaboración en la siguiente lógica:

- Participación ciudadana: procesos orientados a promover la implicación de la ciudadanía, organizaciones y la sociedad civil en general, en las políticas y servicios públicos.
- Colaboración ciudadana: procesos en los que la ciudadanía, organizaciones y sociedad civil en general, se comprometen de manera efectiva en la creación y gestión conjunta de propuestas vinculadas con las políticas y servicios públicos.

Esta norma es de aplicación a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y al resto de entes que integran su sector público.

Por esta Ley se derogan algunos de los preceptos recogidos en la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

Segundo: Motivación de la norma.

De acuerdo a la exposición de motivos de la ley, ésta parte de la idea de añadir instrumentos y fórmulas de la democracia directa y participativa, abriendo así un mayor número de decisiones y de mecanismos para arbitrar la participación ciudadana (consultas públicas, encuestas, paneles de la ciudadanía).

Así mismo tiene como objetivo regular con mayor precisión el derecho a la participación ciudadana, regular los elementos esenciales de los procesos de colaboración ciudadana, y establecer las medidas de fomento e incentivo para promover su efectividad.

Por otra parte la misma exposición de motivos trae a colación la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible aprobada por la ONU en 2015, que incluye 17 objetivos, entre los que se encuentran cuestiones como:

- La garantía de la representación de mujeres y niñas en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, contenido en el objetivo dedicado a la igualdad de género.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 1 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0473196		
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora		
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria		María Fernández Muro	29/08/2018 12:21:39		
2 Director General		Jesus Francisco Rojas Soto	29/08/2018 12:27:54		
3 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion					29/08/2018 12:28:41



Gobierno de La Rioja

- La construcción de instituciones responsables.
- La necesidad de contar con alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, construidas sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes.

Por su parte, el artículo 4 de la ley concreta un total de 10 finalidades perseguidas por la misma.

Así mismo la memoria justificativa de 6 de marzo de 2018 se incluye un apartado dedicado a la necesidad de la tramitación de la norma.

Entre otros aspectos, este documento hace referencia a la oportunidad de la norma desde tres perspectivas:

- Oportunidad normativa, que después desarrolla en el apartado relativo a marco normativo.
- Oportunidad política. Se pretende mejorar los procesos democráticos de la mano de los grupos parlamentarios.
- Oportunidad social. El centro gestor identifica los siguientes problemas que se tratan de mitigar con la aprobación de esta norma.
 - Limitaciones de la democracia representativa.
 - Crisis de legitimidad de los gobiernos.
 - Complejidad de los problemas sobre los que tratan de intervenir las políticas públicas.
 - Ausencia en el ordenamiento jurídico autonómico de un reconocimiento amplio al derecho de participación y colaboración de los ciudadanos.
 - Déficit de la visión integradora de los diferentes instrumentos que contribuyen a la apertura de los gobiernos.
 - Carencias en la institucionalización de redes y vínculos.
 - Falta de incentivos a la participación.
 - Insuficiencia de mecanismos internos que reconozcan y normalicen los procesos participativos y colaborativos en el ámbito político y administrativo.
 - Indefinición de un marco metodológico adecuado.

A la vista de todo lo anterior esta Oficina entiende que está suficientemente motivada la tramitación de esta ley.

Tercero: Impacto económico presupuestario de la norma.

En la memoria justificativa de 6 de marzo de 2018 el centro gestor hizo referencia a que esta ley tiene un carácter estrictamente regulatorio y procedimental, por lo que estimaba que de la misma no se preveía que se fueran a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, y carecía de efectos económicos directos y previsibles.

No obstante, a la vista del contenido del dictamen del Consejo Consultivo, el centro gestor ha incorporado al expediente una memoria justificativa complementaria en lo que respecta al estudio de coste y financiación, lo que se valora de modo positivo por esta Oficina y se analizará a continuación.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0473196
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria		María Fernández Muro		29/08/2018 12:21:39
2 Director General		Jesus Francisco Rojas Soto		29/08/2018 12:27:54
3 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion				29/08/2018 12:28:41



Gobierno de La Rioja

a) Estimación de los costes.

En la memoria citada se relaciona cada uno de los aspectos de la norma de los que estima que pudieran derivarse coste y estima el mismo para cada uno de ellos.

En concreto, en la siguiente tabla se resumen los diferentes conceptos que regula la norma de los que, según el centro gestor se derivan costes. Así mismo se identifican los artículos que los regulan y una breve descripción de estos conceptos:

Conceptos de coste considerados y artículos de la Ley que los motivan			
Cod	Resumen del concepto	Artículos	Descripción del concepto
1	Información previa y comunicación al ciudadano	6.2.b, 9.e, 16 y 6.2.c	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
2	Apoyo de los agentes que fomenten la participación	6.2.d y 38	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
3	Cultura participativa	9.g y 39	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
4	Censo de participación ciudadana	8	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
5	Infancia	10.4	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
6	Accesibilidad e información inclusiva	12	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
7	Plan anual y desarrollo de procesos	17.2	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
8	Formación	37	Programas de formación para la participación ciudadana
9	Buenas prácticas	40	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
10	Órganos colegiados de participación	41	Órganos colegiados de participación
11	Órganos de asesoramiento	42	Órganos de asesoramiento y evaluación. 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 observa que se han analizado un total de 11 conceptos de la ley, de los cuales, según el centro gestor, se deriva coste.

Por otra parte, en la siguiente tabla se detalla el análisis de costes realizado por el centro gestor:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0473196
Cargo		Firmante/Observaciones		Fecha/hora
1	Jefa Área Planificación Presupuestaria	María Fernández Muro		29/08/2018 12:21:39
2	Director General	Jesus Francisco Rojas Soto		29/08/2018 12:27:54
3	SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion			29/08/2018 12:28:41



Conceptos de coste	Unitario	Unidades al año	% imputación	Total anual
1.- Información previa y comunicación del resultado				110,500.00
Canales de atención al ciudadano	90,000.00	1.00	10%	9,000.00
Campañas de publicidad	12,500.00	3.00	100%	37,500.00
Reuniones miembros del censo	2,000.00	5.00	100%	10,000.00
Recursos humanos	40,000.00	9.00	15%	54,000.00
2.- Apoyo de los agentes fomenten la participación				68,000.00
Línea de ayudas	4,000.00	15.00	100%	60,000.00
Recursos humanos	40,000.00	2.00	10%	8,000.00
3.- Cultura participativa				20,000.00
Campañas de publicidad	20,000.00	1.00	100%	20,000.00
4.- Censo de participación ciudadana				7,000.00
Soporte informático para su gestión	3,000.00	1.00	100%	3,000.00
Recursos humanos	40,000.00	1.00	10%	4,000.00
5.- Infancia				12,000.00
Asistencia técnica en la materia	12,000.00	1.00	100%	12,000.00
6.- Accesibilidad e información inclusiva				16,000.00
Accesibilidad canales telemáticos	20,000.00	1.00	50%	10,000.00
Generación de documentos accesibles e inclusivos	6,000.00	1.00	100%	6,000.00
7.- Plan anual y desarrollo procesos				113,000.00
Realización de consultas públicas	60,000.00	0.25	100%	15,000.00
Foros de deliberación ciudadana	1,000.00	4.00	100%	4,000.00
Encuestas	20,000.00	1.00	100%	20,000.00
Panales y Jurados ciudadanos	1,000.00	4.00	100%	4,000.00
Presupuestos participativos	3,000.00	1.00	100%	3,000.00
Consulta previa textos normativos	500.00	4.00	100%	2,000.00
Iniciativas reglamentaria popular	500.00	1.00	100%	500.00
Recursos humanos	40,000.00	30.00	5%	60,000.00
Recursos materiales	300.00	15.00	100%	4,500.00
8.- Formación				30,000.00
Formación de empleados públicos	5,000.00	3.00	100%	15,000.00
Talleres ciudadanos	5,000.00	3.00	100%	15,000.00
9.- Buenas prácticas				4,000.00
Recursos humanos	40,000.00	1.00	10%	4,000.00
10.- Órganos colegiados de participación				31,800.00
Reorganización. Recursos humanos	40,000.00	6.00	5%	12,000.00
Consultoría para dinamización reuniones	5,000.00	3.00	100%	15,000.00
Recursos humanos	40,000.00	6.00	2%	4,800.00
11.- Órganos de asesoramiento				10,000.00
Informes solicitados/emitidos	5,000.00	2.00	100%	10,000.00
Total anual				422,300.00
Total gastos estimados				256,500.00
Total costes imputados				165,800.00

Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0473196
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria	María Fernández Muro		29/08/2018 12:21:39
2 Director General	Jesus Francisco Rojas Soto		29/08/2018 12:27:54
3 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion			29/08/2018 12:28:41



Gobierno de La Rioja

Se observa como la metodología aplicada es la siguiente:

- Se identifican conceptos de costes concretos asociados a cada uno de los aspectos que regula la norma de los que se derivan costes según el centro gestor.
- Se estima un coste unitario para cada uno de estos conceptos de coste.
- Se estima un total de unidades al año.
- Se estima un porcentaje de imputación. A este respecto diferencia entre gastos y costes imputados, tal y como se detalla por colores en la tabla. Los considerados como gastos son aquellos en los que el porcentaje de imputación es del 100%, y suponen un 61% del total (256.500 €) de modo que el 39% restante (165.800 €) son costes imputados.

En lo que respecta a los costes unitarios del personal propio, el centro gestor lo sitúa en 40.000 €/año en todos los casos. Aclara que con el fin de simplificar el estudio de costes en cuanto a este concepto se establece un precio unitario medio por este concepto, que incluye costes de la seguridad social y permite no discriminar en función del grupo o la categoría profesional. Esta simplificación a juicio de la Oficina parece razonable.

A la vista del estudio de costes realizado, el centro gestor estima un coste derivado de la aprobación de esta norma por importe que se sitúa en torno a los 422.300 € anuales.

En la siguiente tabla se han ordenado por importes los conceptos de la norma de los que se derivan estos costes:

Conceptos de la ley que generan coste (según centro gestor)	Previsión de coste	%	% acumulado
7.- Plan anual y desarrollo procesos	113,000.00	27%	27%
1.- Información previa y comunicación del resultado	110,500.00	26%	53%
2.- Apoyo de los agentes fomenten la participación	68,000.00	16%	69%
10.- Órganos colegiados de participación	31,800.00	8%	77%
8.- Formación	30,000.00	7%	84%
3.- Cultura participativa	20,000.00	5%	88%
6.- Accesibilidad e información inclusiva	16,000.00	4%	92%
5.- Infancia	12,000.00	3%	95%
11.- Órganos de asesoramiento	10,000.00	2%	97%
4.- Censo de participación ciudadana	7,000.00	2%	99%
9.- Buenas prácticas	4,000.00	1%	100%
Total	422,300.00	100%	

Se observa como, del total del coste, más de la mitad está motivado por solo 2 de los 11 conceptos analizados. En concreto, se trata del plan anual y desarrollo de procesos (27%), información previa y comunicación del resultado (26%). La otra mitad restante se reparte entre los otros 9 conceptos.

Sin perjuicio del análisis realizado con anterioridad y a la vista del detalle anterior esta Oficina observa que faltarían por estimar el coste derivado de la implementación de los siguientes artículos de la ley (se transcribe su tenor literal con el fin de facilitar la lectura del informe):

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág 5 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0473196	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria		María Fernández Muro	29/08/2018 12:21:39	
2 Director General		Jesus Francisco Rojas Soto	29/08/2018 12:27:54	
3 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC			Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion 29/08/2018 12:28:41	



Gobierno de La Rioja

- *“Artículo 11. Comunidad riojana en el exterior. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja adoptará las medidas necesarias para facilitar la participación efectiva de los miembros de la comunidad riojana en el exterior, incentivando el uso del censo de miembros riojanos en el exterior y otros canales de comunicación existentes, y favoreciendo la igualdad de condiciones con los residentes en la Comunidad Autónoma”.*
- *“Artículo 12. 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”.*

Así mismo tampoco estaría analizado el coste derivado de la propia elaboración del instrumento de planificación al que se refiere el artículo 17.

Por otra parte, sería deseable analizar con más detalle si pudiera derivarse coste de los siguientes instrumentos de participación ciudadana, dado que no se hace referencia a los mismos en el análisis de coste:

- *“Audiencias públicas (Artículo 21.d y artículo 25). Las audiencias públicas, son un instrumento de consulta en el que, mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones Públicas posibilitan a las personas o entidades directamente afectadas por una política pública ser escuchadas antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta”.*
- *“Núcleos de intervención participativa (Artículo 21.g y artículo 28) Los núcleos de intervención participativa son una técnica de intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión que consisten en grupos de personas que, tras un proceso de intervención plural y deliberación colectiva, emiten una opinión motivada sobre un problema concreto que exige una respuesta pública”.*
- *“Iniciativa reglamentaria popular (Artículo 21.h y artículo 29). Las personas y entidades de participación ciudadana previstas en el artículo 7 tienen derecho a presentar a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en las materias de su competencia, propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario, a excepción de las disposiciones de carácter organizativo, tributario o sancionador”.*

Así mismo tampoco se analiza el posible coste derivado de la puesta en marcha de los mecanismos de colaboración ciudadana a los que se refieren los artículos 33, 34 y 35, por lo que sería deseable realizar el mismo análisis que el detallado con anterioridad.

A la vista de todo lo anterior esta Oficina invita al centro gestor a completar el análisis de coste en la lógica descrita.

b) Fuentes de financiación.

El centro gestor indica que 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 Rioja.

Añade que una parte de este coste ya está siendo asumido por el Presupuesto General de la Comunidad, es decir, existe una parte del coste estimado que ya está incluido dentro de las dotaciones iniciales (formación, comunicación...), mientras que el resto los cifra en 169.000 €.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2018/0473196
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria	María Fernández Muro			29/08/2018 12:21:39
2 Director General	Jesus Francisco Rojas Soto			29/08/2018 12:27:54
3 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion				29/08/2018 12:28:41



Gobierno de La Rioja

A la vista de estas observaciones se puede estimar, sin perjuicio de que se complete el estudio de costes en la lógica señalada, que el incremento “real” en el gasto actual derivado de la entrada en vigor de la norma se cifraría en esos 169.000 € y el resto se refiere a actuaciones que contempla la norma pero que ya se estarían haciendo.

Cuarto: Conclusiones.

Se entiende informado el anteproyecto de Ley de Participación y Colaboración Ciudadana a efectos del artículo 40.2 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja y del artículo 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de la Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Esta Oficina invita al centro gestor a completar el análisis de coste en la lógica detallada en el apartado tercero a) de este informe.

Sin perjuicio de lo anterior y de acuerdo a la información proporcionada por el centro gestor se estima un gasto derivado de la implantación de la norma en torno a 422.300 € anuales, de los cuales, unos 253.300 € ya se estaría asumiendo. En consecuencia el impacto “real” de su aprobación en términos económico presupuestarios se cifra en torno a 169.000 € anuales.

Logroño, 29 de agosto de 2018. María Fernández Muro, Jefa de Área. Jesús Francisco Rojas Soto, Director General.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2018/021461	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2018/0473196	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Jefa Área Planificación Presupuestaria	María Fernández Muro		29/08/2018 12:21:39	
2 Director General	Jesús Francisco Rojas Soto		29/08/2018 12:27:54	
3 SELLADO ELECTRÓNICAMENTE por Gobierno de La Rioja con CSV: NPEOZPGDBU3LERC			Dirección de verificación: http://www.larioja.org/verificacion	
29/08/2018 12:28:41				