


**Asunto: Borrador inicial de la Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social.
Memoria justificativa.**

La presente memoria se emite 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 estructura atendiendo a las previsiones de este artículo 34.2.

1. NECESIDAD DE LA APROBACIÓN DE LA NUEVA NORMA.

A las políticas públicas les corresponde contribuir a la satisfacción de las necesidades sociales, para ello cuentan con la posibilidad de articular procesos transformadores de la realidad sobre la que actúan. El enfoque participativo incorpora la necesidad de institucionalizar nuevas formas de relación entre los diversos actores, fundamentalmente entre las instituciones y las partes interesadas en una determinada política pública, como forma de diseñar cualquiera de estas intervenciones públicas.

Un contexto como el actual, que suele calificarse como dominado por entornos complejos, exige que las organizaciones públicas implementen procesos de apertura que ayuden a interpretar e intervenir de forma adecuada en estos contextos.

La necesidad de profundizar en mecanismos de participación ciudadana parece hoy elemento de consenso. Las diferentes alternativas se presentan en torno a la medida e intensidad de participación ciudadana que se considera oportuna en un modelo democrático donde la representatividad ocupa un papel central.

Una primera distinción entre tres tipos de procesos participativos nos ayuda a distinguir ámbitos e intensidades:

- Participación para la mejora de los **servicios públicos**. Valorando o aportando ideas para mejorar los servicios públicos.
- **Participación política**. Aportando ideas en el proceso de toma de decisión que se ocupa de diseñar e implementar las políticas públicas.
- **Participación colaborativa**. Comprometiéndose en iniciativas ciudadanas, con una adecuada coordinación con la social, esfuerzos conjuntos para abordar políticas de manera compartida.

Esta dimensión ampliada de la forma en la que las dinámicas participativas y colaborativas pueden incorporarse en el ámbito de las organizaciones públicas nos sitúa en un estadio

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 1 / 11
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto	Maximo Fraile Escrich		06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica	Rosana Montañes Fandos		06/03/2018 09:04:06

cualificado. Un estadio que pretende superar las dinámicas participativas desarrolladas en el contexto de la calidad, la modernización, o la mejora del funcionamiento de los servicios públicos, para adentrarse en los mecanismos propios del funcionamiento democrático. Se trata de operar en la generación de nuevas dinámicas de toma de decisión (democracia participativa y democracia directa), e incidiendo en la importancia del diálogo, del debate constructivo, del contraste motivado de opiniones (democracia deliberativa).

Profundizando en la cuestión, podemos enfocar la oportunidad de la norma desde una triple perspectiva: oportunidad social, oportunidad política, y oportunidad normativa.

Por lo que respecta a la **oportunidad política** es necesaria una referencia al escenario parlamentario de la presente legislatura, que supone una oportunidad para profundizar en una cuestión estrechamente ligado con la mejora de los procesos democráticos de la mano de los grupos parlamentarios.

A la **oportunidad normativa** nos referiremos más adelante, al tratar de la cuestión relativa al marco normativo.

Por lo que respecta a la cuestión de la **oportunidad social**, sin duda la más determinante a nuestro juicio, debemos remitirnos a cuestiones como la crisis de legitimación institucional, o la complejidad de los problemas a los que se enfrentan las políticas públicas, lo que parece situarnos en un momento adecuado para abordar la regulación de la participación ciudadana desde un concepto innovador que integre participación, colaboración, codecisión, etc.

Nos detenemos con mayor precisión en algunos de estos problemas, la enumeración de aquellos que consideramos más significativos nos ayuda a reflexionar sobre los motivos que hacen pertinente la cobertura normativa de la cuestión:

1. *Limitaciones de la democracia representativa.* El triunfo y preeminencia de la democracia representativa y el desarrollo de sus instituciones no han evitado la necesidad de enfrentarse a sus límites, abriéndola a otras formas de participación que, de forma complementaria, complementen y enriquezcan el sistema democrático, a la vez que sirven para reafirmar sus fundamentos.
2. *Crisis de legitimidad de los Gobiernos.* La realidad social y política de los últimos años refleja una situación de crisis que afecta a la legitimidad de instituciones muy diversas. Las instituciones públicas no son ajenas a esta situación. Factores como la crisis del Estado-Nación, un contexto crecientemente globalizado, la transformación digital, o las dificultades para sostener el estado de bienestar tal y cómo ha sido concebido hasta hoy, se presentan habitualmente como elementos que han contribuido a una pérdida de legitimidad de los decisores públicos.
3. *Complejidad de los problemas sobre los que tratan de intervenir las políticas públicas.* La emergencia de sociedades crecientemente complejas, la mayor conexión entre las políticas públicas, o un mayor nivel relacional entre los agentes sociales y los propios ciudadanos, caracterizan igualmente un contexto en el que el diseño e implementación de políticas y servicios debe ser corresponsable con ese grado de complejidad.
4. *Ausencia en el ordenamiento jurídico autonómico de un reconocimiento amplio del derecho a la participación y colaboración de los ciudadanos en las decisiones públicas.* Una realidad que se ha hecho efectiva en algunas de las Comunidades Autónomas

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 2 / 11
en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto		Maximo Fraile Escrich	06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica		Rosana Montañes Fandos	06/03/2018 09:04:06

que han revisado sus Estatutos de Autonomía, e incorporado con ello avances en reconocimiento de derechos y deberes sociales.

5. *Déficit en la visión integradora de los diferentes instrumentos que contribuyen a la apertura de los gobiernos.* Aspectos diversos como la participación, la transparencia, la ética pública, o la implantación de procesos de calidad en los servicios, han estado presentes en la agenda pública durante las últimas décadas. Sin embargo, su aplicación real y los efectos derivados de las mismas se han mostrado inconexos. Resultados fragmentados y no claramente explicitados a los ciudadanos en una lógica circular que evidencie la interrelación entre todos ellos.
6. *Carencias en la institucionalización de redes y vínculos.* Se ha invitado a ciudadanos y agentes sociales a la participación sin reflexionar previamente en nuevos modelos de relaciones de confianza entre el gobierno como institución, la sociedad civil, y los nuevos agentes que emergen. Un déficit en el enfoque sistémico que dificulta el reconocimiento y la posición de cada uno de los agentes implicados en un modelo que debiera presentarse como equitativo e inclusivo.
7. *Falta de incentivos a la participación.* Existen costes de participación (no exclusivamente económicos) que actúan como elemento disuasorio en los procesos de este tipo. Los modelos de acción colectiva se encargan de identificar incentivos selectivos que permiten avanzar la lógica de la cooperación. Factores como la necesidad de invertir una mínima dedicación de tiempo, la disponibilidad de información clara y concisa, o el tamaño del grupo, actúan como barreras a la participación que deben ser compensadas mediante sistemas de incentivos que tradicionalmente no se han establecido, o no han dado los resultados esperados.
8. *Insuficiencia de mecanismos internos que reconozcan y normalicen los procesos participativos y colaborativos en el ámbito político y administrativo.* Los procesos de participación se han caracterizado por una excesiva carga procedimental. Se presentan así desprovistos de su capacidad para generar valor añadido en el proceso de toma de decisión y en la implementación de políticas y servicios. No existe madurez en la cultura planificadora, procesos formativos adecuados, ni tampoco un marco operativo que los favorezca. La participación requiere dedicar tiempos y recursos del procedimiento que no siempre se consideran disponibles en la realidad del actuar público.
9. *Indefinición de un marco metodológico adecuado.* No se dispone de un marco conceptual que relacione las diferentes formas de participación, y establezca procesos de planificación, seguimiento y evaluación en torno la misma. La ausencia de este marco dificulta diferenciar adecuadamente los procesos referidos a la participación y colaboración en el diseño de las políticas públicas, de aquellos otros que se focalizan en la participación y colaboración en el diseño y gestión de los servicios públicos. Se genera a su vez indefinición en cuanto al efecto que tendrá el resultado de la participación, evidencias del valor aportado, y en general se dificulta la generación de valor colaborativo en el proceso de toma de decisión.

En este marco se entiende pertinente la regulación de la participación ciudadana en norma de rango legal, habiéndose analizado otras alternativas –básicamente las referidas instrumentos propios del ámbito programático y planificador- y considerando finalmente que la opción legislativa permite una mejor garantía de los derechos, la estabilidad de un marco que afiance

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto		Maximo Fraile Escrich	06/03/2018 08:27:49	
Secretaria General Técnica		Rosana Montañes Fandos	06/03/2018 09:04:06	

este tipo de procesos, y la generación de consensos en el ámbito parlamentario que sirva para profundizar de forma conjunta en el diseño del modelo participativo, y por extensión de la calidad del funcionamiento democrático.

La propuesta se considera adecuada al contenido previsto en la resolución de inicio.

2. MARCO NORMATIVO VIGENTE, INCIDENCIA Y RELACIÓN DE DISPOSICIONES AFECTADAS.

2.1. Marco competencial.

Los títulos competenciales en los que se basa esta Ley derivan de las previsiones del propio Estatuto de Autonomía:

- Artículo 7.2, que impone a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja la necesidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
- Artículo 8. Uno. 1 y 2, que reconocen la competencia exclusiva para la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y la facultad para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja.

En lo referido a la regulación de las consultas públicas, la presente ley se muestra coherente con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en especial la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero) referidos a la reserva estatal sobre el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria de las votaciones de carácter referendario.

Por lo que respecta al reparto funcional, entre los diferentes departamentos del Gobierno de La Rioja, debemos atender a lo dispuesto en el Decreto 81/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja establece en su apartado primero que corresponde a la Consejería, entre otras, las funciones en materia de gobierno abierto y participación ciudadana.

2.2. Marco normativo vigente.

En relación a la incidencia en el marco normativo vigente hay un conjunto de normas que han sido consideradas en la redacción del borrador, que no se ven modificadas ni derogadas, pero respecto de las cuales deberá coordinarse la aplicación de la nueva Ley en la medida en que regulan aspectos relacionados. Citamos a continuación las mas significativas:

- El Libro Blanco para la Gobernanza Europea (Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001) recogía recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones. Prescribe la apertura de las decisiones públicas a la participación ciudadana, entendiendo que es necesario superar la

Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo	Firmante/Observaciones		Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto	Maximo Fraile Escrich		06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica	Rosana Montañes Fandos		06/03/2018 09:04:06

exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos y reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir.

- La propia Constitución Española aboga en sus artículos 9.2. y 23.1. por la promoción de la participación ciudadana en el marco de una sociedad democrática avanzada.
- Por lo que respecta a la legislación de nuestra Comunidad Autónoma la cuestión tiene un precedente esencial en la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo Riojano.
- Por su parte el Capítulo III de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, establece bajo el título de derecho de participación ciudadana, aspectos relativos al alcance de la participación, la participación en el procedimiento de elaboración de las normas, así como un régimen de garantías para la participación.
- Mención especial exige, por la estrecha relación que tiene con la cuestión de la participación ciudadana en el ámbito de los procesos parlamentarios de toma de decisión, la vigente Ley 3/1985, de 20 de mayo de 1985, sobre iniciativa legislativa del pueblo Riojano, que desarrolla la previsión del artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Citar por último la cuestión referida a la consulta previa en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter legal y reglamentario, previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que ha sido objeto de regulación también en el ámbito de nuestro ordenamiento autonómico a través de la redacción dada al artículo 32 bis Ley 4/2005, de 1 de Junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por la Ley 2/2018, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.

Junto a este marco normativo, conviene una referencia a otro conjunto de normas que inciden en la regulación de algunas de las cuestiones relacionadas con el ámbito de la participación ciudadana y que deben ser tenidas en cuenta para interpretar adecuadamente el encaje de la nueva norma en el ordenamiento jurídico vigente:

- Ley 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado.
- Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el Exterior.
- Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, en lo relativo a los principios, y en especial el Título IV: De los órganos de participación comunitaria.
- Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, igualmente, en lo relativo a los principios, derechos, y en especial el Título V. Órganos consultivos y de participación.
- Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la medida en que regula la participación ciudadana en esta materia.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto		Maximo Fraile Escrich	06/03/2018 08:27:49	
Secretaria General Técnica		Rosana Montañes Fandos	06/03/2018 09:04:06	

- Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja.

Esta relación podría ampliarse un buen número de normas que recogen mecanismos de participación ciudadana articulados mayoritariamente en torno a la creación de órganos colegiados con participación de agentes externos. Como decimos son normas que no se ven afectadas, pero que han de ser consideradas desde el punto de vista del impacto normativo de la nueva norma.

2.3. Otros marcos normativos de referencia.

También se han analizado algunas normas del derecho comparado nacional. En la medida que pueden ser de utilidad en las fases de que seguirán a la tramitación del borrador que ahora se presenta conviene detenernos al menos en citar las referencias.

Al respecto del ámbito estatal señalar al respecto que no existe una norma que se ocupe de la cuestión con carácter exclusivo.

Por lo que respecta al ámbito autonómico se combinan normas que se dedican en exclusiva a esta cuestión con otras más amplias, como la actualmente vigente en nuestra Comunidad, que se ocupan de la cuestión de forma conjunta con las relativas a la transparencia o el buen gobierno. Por citar algunas de las normas que han sido más consultadas en la redacción del borrador, procede hacer mención a tres casos concretos:

- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, en cuyo caso conviene hacer mención también de la norma que le precedía, la derogada Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado son varias las Comunidades Autónomas que tienen en fase de elaboración nuevas leyes, aunque su análisis ha sido dispar dado el diferente grado de avance en que se encuentran, conviene citar:

- Anteproyecto de Ley de Diálogo Civil y Democracia Participativa de la Junta de Castilla y León.
- Anteproyecto de Ley de Participación Democrática de Navarra.
- Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y apoyo al Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

Sin carácter jurídico, pero de gran utilidad desde el punto de vista conceptual, cabe una referencia expresa al Libro Blanco de Democracia y Participación Ciudadana para Euskadi, presentado en diciembre de 2013, y elaborado a lo largo del año 2014.

Finalmente una referencia a la regulación de la cuestión en el ámbito local, sin duda en el que más desarrollo han tenido históricamente los procesos participativos, y en el que conviene una

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 6 / 11
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto		Maximo Fraile Escrich	06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica		Rosana Montañes Fandos	06/03/2018 09:04:06

referencia al Reglamento tipo de Participación Ciudadana, aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias el 26 de abril de 2005, documento que también ha sido objeto de estudio en la fase de elaboración del borrador que ahora se presenta.

2.4. Relaciones de normas afectadas. Derogaciones expresas.

Por lo que respecta a la normas afectadas, La Ley que se propone tramitar deroga de forma expresa el capítulo III del título II de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, que regula aspectos relativos a la participación ciudadana, y que en su mayoría han sido incorporados al borrador de la nueva norma.

2.5. Tabla de vigencias.

La norma tiene vocación de permanencia, y en este sentido se propone su vigencia en tanto se modifique o derogue por norma posterior.

Por lo que respecta a su entrada en vigor, se propone la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, si bien es una de las cuestiones que se desea someter a consideración de la agentes que intervengan en el proceso de participación del borrador de la norma por si se considerase necesaria una *vacatio legis* diferente.

3. VALORACIÓN DE EFECTOS PREVISIBLES QUE PUEDEN SEGUIRSE A LA TRAMITACIÓN

Desde el **punto de vista de la planificación**, la entrada en vigor de la norma deberá establecer una nueva dinámica que permita programar adecuadamente los procesos participativos a desarrollar a lo largo del ejercicio. La cuestión se concretará en la aprobación de los diferentes Programas Anuales que permitan trabajar con cierta antelación y normalización los diferentes procesos. Igualmente deberá contribuir a diversificar los procesos tanto en intensidad como en ámbitos de actuación pública, así como a evidenciar y rendir cuentas sobre el resultado de estos procesos de manera regular.

En el **plano operativo** los procesos participativos que se hayan sido calificados como tal en el documento anual de programación deberán sujetarse a determinadas pautas que permitirán identificar de forma clara y concisa el alcance y efectos previstos para el proceso participativo. La carta de la iniciativa será un elemento novedoso en este sentido.

En el **plano procedimental** se deberán articular los procedimientos que permitan articular y garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho de participación ciudadana en las diferentes modalidades que la norma contempla. En este apartado se considera prioritaria la puesta en marcha de dos instrumentos novedosos como son el censo de participación ciudadana y el registro de grupos representativos.

Desde la **perspectiva normativa** son varios los extremos que quedan remitidos al posterior desarrollo reglamentario, en este sentido será oportuno elaborar las ordenes o decretos que se estimen necesarios de acuerdo con los tiempos que en cada caso se vayan estimando necesarios.

En el **apartado organizativo** habrán de tener especial protagonismo los órganos colegiados en los que exista presencia externa, y que serán considerados a partir de la Ley como instrumentos específicos de participación ciudadana. Se pretende abrir con ello un proceso de

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 7 / 11
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto		Maximo Fraile Escrich	06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica		Rosana Montañes Fandos	06/03/2018 09:04:06

simplificación de los órganos existentes, y cualificación en el funcionamiento y en la difusión del valor aportado en sus acuerdos.

Finalmente, por lo que respecta al **apartado vinculado a los principios y valores** que la Ley propone, se deberán ir desarrollando iniciativas por parte del Gobierno de La Rioja que vayan concretando las acciones de fomento, sensibilización, compartición de buenas prácticas, estímulo del voluntariado, intervención en entornos educativos, etc. Un conjunto de actividades que formarán parte de los diferentes programas que se vayan implantando en aplicación de la Ley y que requerirán del impulso procedimental y de los recursos que en cada caso se estimen necesarios.

4. ESTUDIOS E INFORMES PREVIOS

Con carácter previo a la elaboración del borrador de la norma se ha realizado un proceso de consulta ciudadana en el que se ha integrado la **consulta previa prevista en el artículo 133** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Como resultado de esta proceso participativo se ha emitido el Informe de Resultados de la Consulta Pública Previa que se incorpora al expediente de la norma. Sin perjuicio de remitir al contenido íntegro del informe reproducimos a continuación las conclusiones que recoge el informe (en el informe se recogen las propuestas a efectuar en relación a cada *ítem*):

- Se incide en la necesidad de incrementar los niveles de participación como mecanismo que legitime el resultado de estos procesos. Sin una participación amplia y diversa no podrá legitimarse el resultado de los procesos participativos.
- En relación con lo anterior, surge la necesidad de reforzar mecanismos legales que garanticen la equidad en la participación, segmentando para ello canales, mensajes, metodologías, etc. Se apunta expresamente a la segmentación por edad, discapacidad, cultura y localización en el territorio.
- Se apunta la necesidad de garantizar la legitimidad del resultado, tanto por el número de participantes, como con instrumentos que eviten el uso fraudulento de los canales.
- Por lo que respecta a la necesidad de trabajar en el ámbito del empoderamiento ciudadano, surgen dos cuestiones esenciales: la formación y la información. Por lo que respecta a la formación existe consenso en la necesidad de incluir la cuestión en el proceso educativo en todos sus niveles, si bien la concreción de la forma en la que se materializa es más compleja.
- En cuanto a la información, la cuestión aparece ligada al esfuerzo que supone para la ciudadanía su implicación en los procesos participativos, y a tal efecto se incide en simplificar los procesos, clarificar la terminología, y difundir de forma periódica canales y medios de participación.
- Por lo que respecta al resultado de la participación, se incide en reflejar de forma clara los compromisos que el Gobierno asume a la vista de los resultados de la participación.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 8 / 11
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto	Maximo Fraile Escrich		06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica	Rosana Montañes Fandos		06/03/2018 09:04:06

- En cuanto al cambio interno, se apunta la necesidad de superar procesos formales de participación, avanzando en mecanismos efectivos de implicación de la ciudadanía.
- En cuanto a la pertinencia de la tramitación de un texto normativo, se encuentran opiniones favorables a la regulación, así como alguna que se muestra escéptica con el resultado de la acción regulatoria, y apuesta por medidas y actuaciones más prácticas.
- En lo relativo al proceso participativo para la elaboración de la norma se incide en la necesidad de constituir una mesa o grupo de trabajo que integre a los principales agentes implicados.
- Necesidad de articular un buen mecanismo de convivencia con otros instrumentos normativos, y más concretamente con los Reglamentos municipales preexistentes.
- Conveniencia de hacer uso del desarrollo reglamentario para favorecer el proceso de elaboración normativa.
- Por lo que respecta a la importancia del papel de las asociaciones en el proceso participativo, se insiste en la necesidad de reforzar su papel, así como el conocimiento y acceso.

5. INFORMES O TRAMITES NECESARIOS

De acuerdo con las previsiones contenidas en la precitada Ley 4/2005, y una vez realizado el trámite de consulta previa al que nos hemos referido en el apartado anterior -del que deriva el informe de resultados como informe a incorporar al expediente-, y dictada también la Resolución de inicio, se consideran necesarios los siguientes informes o trámites:

- Elaboración del borrador inicial de la norma, se realiza de forma paralela a la emisión de esta Memoria Inicial.
- Trámite de información y audiencia pública. Publicación en el BOR de su inicio. Simultáneamente, comunicación a las principales organizaciones o asociaciones reconocidas por ley cuyos fines guarden relación directa con su objeto. También en esta fase se prevé completar un proceso de participación interna con el personal responsable de algunos de los servicios que se consideran más relacionados con la cuestión que nos ocupa. El informe final de esta segunda fase participativa recogerá el alcance de estos procesos y los resultados obtenidos en relación al texto definitivo de la norma. El plazo previsto para el trámite se prevé finalice el 30 de abril de 2018.
- No se consideran afectadas las competencias de los Entes Locales, no obstante en la medida que se les considera titulares de algunos de los derechos regulados, se procurará su participación, a través de las asociaciones que los representen, en la fase de información y audiencia pública.
- Una vez finalizado el trámite de audiencia el expediente se remitirá a la Secretaria General Técnica a efectos de que declare formado el expediente de anteproyecto y acuerde, en su caso, la continuación del procedimiento.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 9 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto		Maximo Fraile Escrich	06/03/2018 08:27:49	
Secretaria General Técnica		Rosana Montañes Fandos	06/03/2018 09:04:06	

- Se procederá a publicar en el Portal de la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.
- Solicitud de informe del Servicio de Calidad, Organización y Evaluación.
- A continuación el anteproyecto deberá ser sometido a informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, la Secretaria General Técnica elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento.
- Corresponderá emitir dictamen en relación al expediente normativo al Consejo Consultivo de La Rioja.
- Memoria final del anteproyecto. Una vez recibido el dictamen del Consultivo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto, formulándose por la Secretaria General Técnica la memoria final del anteproyecto y redactándose la versión final del anteproyecto de ley.
- Una vez completada la tramitación la titular de la Consejería aprobará el anteproyecto, y procederá a elevarlo a Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley si procede.
- Aprobado el proyecto de Ley se remitirá al Parlamento de La Rioja.

Sin perjuicio de la anterior relación, parece necesario advertir que corresponderá a la resolución por la que se declare formado el expediente determinar los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

6. ESTUDIO DE COSTE Y FINANCIACIÓN

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 directos y previsibles.

7. OTROS ASPECTOS.

7.1. Reducción de cargas administrativas.

Desde el punto de vista de la reducción de cargas y simplificación procedimental, la norma contiene algunos procedimientos e instrumentos que se consideran necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines, y de los que derivarán nuevos procedimientos a instar por las personas interesadas.

En el ámbito de los **procedimientos**, se establecen nuevos procedimientos como la posibilidad de promover iniciativas reglamentarias, solicitud de apoyo para promover actividades que fomenten la participación ciudadana, presentación de iniciativas ciudadanas, iniciativas para la realización de una consulta pública no referendaria, petición de la celebración de encuestas, o el distintivo de nuevas prácticas.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 10 / 11
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto	Maximo Fraile Escrich		06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica	Rosana Montañes Fandos		06/03/2018 09:04:06

Por otro lado, en el capítulo de **instrumentos**, se crea el censo de participación ciudadana y el registro de grupos representativos. La inscripción en estos instrumentos requerirá igualmente de los procedimientos para realizar el alta, modificación o baja.

En uno y otro caso, la Ley no entra en detallar el procedimiento que habrá de seguirse quedando en fase de desarrollo reglamentario su concreción, posterior. Desde este punto de vista el impacto de la Ley se limita a establecer procedimientos que como apuntábamos se consideran esenciales para el cumplimiento de la norma. Este marco ha de permitir desarrollar procedimientos que cumplan los parámetros habitualmente fijados en materia de reducción de cargas, tanto en lo relativo a los aspectos informáticos (solicitud telemática, movimientos internos en procedimiento electrónico, etc), como en relación a los aspectos procedimentales (control de cumplimiento de plazos, simultaneidad de tareas, procedimientos normalizados, reducción de documentación y desplazamientos, etc.)

No deben obviarse tampoco en este ámbito los **propios procesos de participación**, respecto de los que la propia Ley establece la voluntad de incentivar el uso de canales digitales, modulado si procede por la necesidad de atender al principio de inclusión y equidad que la propia Ley prescribe.

Finalmente un conjunto de **procedimientos internos**, que no afectan directamente a ciudadanos y ciudadanas, como son la aprobación del Programa Anual, o la carta de iniciativa participativa, y en los que se deberán observar los criterios que favorezcan la simplificación del trámite.

7.2. Tratamiento de género.

Por lo que respecta al tratamiento de género, la norma es sensible a favorecer la igualdad y no discriminación en el desarrollo de las políticas públicas que aborda. La cuestión se extiende a las diferentes causas de desigualdad. Se enfoca así no sólo desde el punto de vista del género, como en cualquiera otra de las formas de desigualdad apuntadas en el marco del derecho europeo (orientación sexual, etnicidad, discapacidad, edad, o creencia).

En relación a la cuestión concreta del género cabe apuntar los siguientes extremos:

- Se ha recogido expresamente la perspectiva de género entre los criterios que deberán tenerse en cuenta en el desarrollo de una participación ciudadana equitativa e inclusiva.
- Se ha procurado el uso no sexista del lenguaje en la redacción del borrador.
- No se han incluido en el texto del borrador inicial medidas específicas de acción positiva, si bien se deja abierta la cuestión al proceso participativo.

En todo caso, se prestará especial atención a las dos cuestiones referidas en este apartado en el proceso de tramitación de la norma, y especialmente en el ámbito de los procesos participativos.

Firmado electrónicamente en Logroño por Máximo Fraile Escrich, Jefe de Servicio de Gobierno Abierto. Rosana Montañés Fandos, Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 11 / 11
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2018/021461	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2018/0122654
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
Jefe de Servicio de Gobierno Abierto	Maximo Fraile Escrich		06/03/2018 08:27:49
Secretaria General Técnica	Rosana Montañés Fandos		06/03/2018 09:04:06