

## **DICTAMEN 2/2023 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de La Rioja por la Ley 6/1997, de 18 de julio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Salud, Educación, Cultura e Integración Social para la elaboración del correspondiente Proyecto de Dictamen, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del mismo, el Pleno ordinario celebrado en fecha de 20 de marzo de 2023, aprueba por unanimidad de los miembros presentes el siguiente

### **DICTAMEN**

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 14 de Febrero de 2023 tiene entrada, en este Consejo Económico y Social, la documentación para elaborar el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo, la Comisión Permanente en su reunión ordinaria celebrada el día 21 de febrero de 2023, acordó admitirlo a trámite remitiéndolo a la Comisión de Salud, Educación, Cultura e Integración Social para la elaboración del correspondiente Proyecto de Dictamen a través del procedimiento ordinario.

#### **II. CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley se estructura en Título Preliminar, cinco Títulos, 44 artículos, seis Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales. El objetivo de esta Ley es establecer un marco jurídico que fomente y garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones de las Administraciones públicas.

El Título preliminar (artículos 1 al 3) recoge las disposiciones generales en los artículos referidos al objeto de la ley, el ámbito de aplicación y los principios rectores por los que se ha de regir esta norma, a saber, democracia participativa, igualdad, transparencia, eficacia y eficiencia, veracidad, universalidad e igualdad de trato, accesibilidad, precisión y adecuación y perdurabilidad.

El Título I (artículos 4 al 7) está centrado en los derechos y obligaciones tanto de la ciudadanía como de la Administración. Este título engloba cuatro artículos, las personas titulares del derecho a la participación, los derechos de las personas titulares del derecho a la participación, las obligaciones de la Administración y los límites de la participación.

El Título II versa sobre los procesos participativos. Este título se ha dividido en tres capítulos. El primero de ellos (artículos 8 al 14) centrado en las disposiciones generales relativas a los procesos participativos. En este capítulo se encuentran las definiciones sobre procesos de participación ciudadana y las dos modalidades que pueden adoptar, de iniciativa pública y de iniciativa ciudadana (recogidos en los siguientes capítulos). El artículo 9 establece el Plan Anual de Participación Ciudadana. En los siguientes artículos se establecen los diversos canales de participación de los que dispone la administración; los objetos sobre los que se podrán desarrollar los procesos participativos; las fases que deberán incluir, al menos, los procesos participativos. El artículo 13 se centra en el apoyo institucional que se prestará a otras consejerías, ayuntamientos o a la ciudadanía. Por último, el artículo 14 recoge la eficacia de los procesos participativos.

El capítulo dos, sobre la Iniciativa Pública Participativa, se ha dividido en dos secciones. La primera de ellas (artículos 15 al 21) sobre los instrumentos de participación, los cauces que tiene la administración para propiciar la participación ciudadana en las políticas públicas. Estos instrumentos son: las consultas ciudadanas, las audiencias ciudadanas, los foros de deliberación, la iniciativa reglamentaria ciudadana y la participación en la elaboración de leyes y reglamentos por parte de la Administración. La sección segunda (artículos 22 al 28) recoge la reglamentación de los Presupuestos Participativos, desde el inicio del procedimiento hasta la publicación de resultados y la formación al personal de la administración.

El capítulo tres (artículos 29 al 32) se centra en la Iniciativa ciudadana participativa, en estos artículos se recoge el procedimiento mediante el cual la ciudadanía puede tramitar una convocatoria de un proceso participativo recogido en el capítulo uno de este título.

El Título III (artículos 33 al 35) recoge la organización administrativa en lo referido a participación. Así, se puede encontrar el portal "La Rioja Participa", los órganos competentes para llevar a la práctica lo regido en esta norma, el Consejo Riojano de Participación Ciudadana y el Registro de Participación Ciudadana.

El Título IV (artículos 36 al 39) de la presente ley se centra en las medidas de fomento de la participación, entre las que se encuentran medidas de sensibilización, de formación, de asociacionismo y de asistencia.

El Título V (artículos 40 al 44), recoge lo relativo a la participación infantil y adolescente, sus derechos y las disposiciones necesarias por parte de la administración para hacer efectivo este derecho en condiciones de equidad.

Las seis disposiciones adicionales son relativas a: el primer plan anual de participación; la recogida de firmas; la simplificación de trámites y accesibilidad; la participación de la ciudadanía riojana en el exterior; la colaboración con entidades locales y la relación con los órganos de transparencia.

La disposición derogatoria única recoge los apartados de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, que quedan derogados con la entrada en vigor de la presente ley.

Por último, cierran el texto tres disposiciones finales sobre habilitación normativa, habilitación competencial y entrada en vigor.

### **III. MARCO COMPETENCIAL**

El objetivo del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen de este Consejo Económico y Social, es aprobar la Ley de Participación Ciudadana de La Rioja.

En este sentido, el marco competencial establecido en la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de organización de sus propias instituciones, según el artículo 148.1.1ª. Además, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por la Ley Orgánica 3/1982 de 9 de junio, asume estas competencias en los artículos 8.1.1, 8.1.2. Asimismo, la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el artículo 9.7 del Estatuto de Autonomía, establece la posibilidad de desarrollar la legislación en materia de consultas populares. En cuanto al marco procedimental, el artículo 20 del citado Estatuto de Autonomía de La Rioja, confiere la iniciativa legislativa, entre otros, al Gobierno.

Sin embargo, pese al marco competencial expuesto, el Anteproyecto de Ley arroja ciertas dudas sobre su corrección. En concreto, el Título V del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de La Rioja regula la participación infantil y de la adolescencia. Respecto a la participación infantil y de la adolescencia no habría nada que objetar sino fuera por una serie de cuestiones que se exponen a continuación.

Al establecer el marco jurídico de la participación de los niños y adolescentes, se abordan cuestiones relativas al derecho de asociación.

El derecho de asociación es un derecho fundamental contemplado en el artículo 22 de la Constitución Española cuyo desarrollo es competencia exclusiva del Estado, tal y como se desprende el artículo 149.1.1ª. A mayor abundamiento, dada la importancia y relevancia que el ordenamiento jurídico concede a los derechos fundamentales, existe una reserva de ley orgánica para su regulación, establecida en el artículo 86. Por consiguiente, este derecho solo puede ser regulado por una ley orgánica que emane del Poder Legislativo del Estado. Así, el derecho de asociación se encuentra regulado en la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación, complementada para el ámbito de los menores por la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor.

Por consiguiente, tal y como se ha planteado en el Anteproyecto, al entrar a abordar cuestiones relativas a un derecho fundamental, aspectos con reserva de ley orgánica; surgen dudas acerca del marco competencial.

#### **IV. OBSERVACIONES GENERALES**

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones más allá de elegir a sus representantes cada cuatro años, profundiza y mejora el sistema democrático existente. Por ello, el Consejo Económico y Social valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.

No obstante, resulta necesario atraer la atención respecto a diferentes aspectos que deberían mejorarse a lo largo del proceso de tramitación del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana objeto del presente dictamen.

En este sentido, en la Exposición de Motivos se arrojan ciertos datos sobre la despoblación del medio rural en La Rioja y el notable envejecimiento de la población en los municipios pequeños. Resultaría aconsejable indicar las fuentes estadísticas de donde surgen estos datos que fundamentan la necesidad del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen.

En el artículo 3 del Anteproyecto se establecen los principios rectores que guían e inspiran el marco jurídico que se pretende establecer en relación a la participación ciudadana. Uno de los principios rectores que se establece es el principio de igualdad, principio y derecho fundamental contenido en el artículo 14 de la Constitución Española. Por ello, sería recomendable complementar el texto del artículo añadiendo una remisión al artículo 14 del texto constitucional.

El artículo 4 establece los diferentes sujetos que serán titulares del derecho de participación. Al respecto se plantean una serie de cuestiones que sería importante revisar de cara a la tramitación del presente Anteproyecto de Ley. En primer lugar, se atribuye la titularidad del derecho de participación a la ciudadanía mayor de 16 años, estableciendo un régimen particular para la infancia y adolescencia. Este punto resulta conflictivo en la medida en que la Convención de los Derechos del Niño de 1989 establece como niños y niñas a todos los menores de 18 años, aspecto que se relaciona íntimamente con el artículo 12 de la Constitución española que determina la mayoría de edad a los 18 años. Esta descoordinación entre edades puede conllevar ciertas dificultades, en tanto en cuanto, la plena capacidad de obrar se reconoce a los mayores de edad o mayores de 16 emancipados.

A mayor abundamiento, el citado artículo 4, en su apartado segundo establece que son consideradas Entidades Ciudadanas las personas jurídicas y no jurídicas. En este punto, es imprescindible llamar la atención sobre la inexistencia de las personas no jurídicas. En el ordenamiento jurídico nacional la personalidad se atribuye a las personas naturales o físicas y a las personas jurídicas. Sin embargo, es cierto que se reconocen ciertos tipos de entes que no se encuentran dotados de personalidad jurídica, tales como las entidades sin personalidad jurídica, entre otras. Por ello, con el objeto de aumentar la precisión técnica de la norma, sería recomendable sustituir “personas no jurídicas” por “entidades sin personalidad jurídica”.

En cuanto al artículo 5, se establecen los derechos ostentados por los titulares del derecho de participación. En este sentido, cabría revisar si no se trata de una contradicción indicar que, de forma individual, se ostenta el derecho de iniciativa de procedimientos de participación ciudadana, cuando el artículo 29 exige un mínimo de 10 personas para instar una iniciativa ciudadana participativa.

Al establecer las diferentes fases de los procesos participativos en el artículo 12, el Anteproyecto de Ley regula en la Fase de Retorno que las principales propuestas recibirán una respuesta motivada. Si únicamente recibirán una respuesta las principales propuestas, se debería revisar la redacción de este precepto incluyendo algunos criterios que permitan valorar la importancia de las propuestas.

El artículo 19 establece la iniciativa reglamentaria ciudadana y, para que se pueda tramitar, exige un número de firmas del dos por ciento del censo electoral. De igual modo se establece más adelante, en el artículo 31 la tramitación de la iniciativa ciudadana participativa. Ante la exigencia de un dos por ciento, solo cabría comentar que la Iniciativa Legislativa Popular, que ha sido criticada por establecer un número de firmas excesivamente alto como para ser operativo, exige un porcentaje inferior con respecto al censo electoral. Por ello, con el objetivo de evitar que se convierta en inoperativa la iniciativa que se regula, tal vez, sería recomendable revisar si se reajusta la exigencia de firmas.

En relación a los presupuestos participativos, se determina en el artículo 23 que el Gobierno de La Rioja determinará cada ejercicio la parte de los recursos que podrá ser destinada a presupuestos participativos. Sin embargo, no se determina porcentaje mínimo o máximo, ni mecanismos que permitan calcular el monto total destinado a esta cuestión. A mayor abundamiento y en relación con el mismo ámbito, las propuestas ciudadanas susceptibles de ser incluidas en los presupuestos participativos serán objeto de votación. No obstante, no se concreta si el voto será por persona individual o por colectivos, habida cuenta de que dichas propuestas pueden ser presentadas por personas individuales o entidades. Asimismo, tampoco se indica si se requerirá un número mínimo de votos para su aprobación.

Por lo que afecta al Consejo Riojano de Participación Ciudadana, se crea en el artículo 34, aunque se determinará su composición y funcionamiento de forma reglamentaria. En este punto, se advierte de que una remisión a desarrollo reglamentario posterior conlleva que, en este caso, el Consejo Riojano de Participación Ciudadana sea inoperativo hasta la entrada en vigor del futuro reglamento. Por ello, sería aconsejable reducir en la medida de lo posible la remisión al desarrollo reglamentario posterior o, en su caso, establecer una suerte de compromiso temporal para su puesta en marcha.

Asimismo, al establecer los diferentes colectivos de entre los que se nombrarán a sus miembros, no hay mención expresa a determinadas entidades como sindicatos y organizaciones empresariales más representativas o Colegios Profesionales. En este sentido, es de rigor, traer a colación que este tipo de entidades son reconocidas como titulares del derecho a la participación ciudadana por esta misma Ley. Además, el

reconocimiento de su derecho a la participación ciudadana no es sino una extensión del papel que les concede la Constitución Española (artículo 7), papel que se traduce en ser cauce e instrumento de participación, reconocido también a nivel jurisprudencial en la STC 37/1983 de 11 de mayo.

En el Título IV, se establece el marco de fomento a la participación ciudadana. Para ello, el Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen establece la necesidad de impulsar una estrategia de formación. Al respecto, de lo establecido en los artículos 36 y 37 surgen diferentes dudas que deberían concretarse en la posterior tramitación del Anteproyecto. En este sentido, se determina la promoción de cursos de formación y el establecimiento de cursos de formación para el personal de las instituciones públicas. Así pues, se plantea, desde el Consejo Económico y Social, quién impartirá dicha formación y como se sufragará, o si se establecerán acuerdos con diferentes entidades. Se menciona una colaboración con la Universidad de La Rioja para el establecimiento de programas de posgrado sin concretar si esa es la única formación que se establecerá o, si, por el contrario, habrá otro tipo de formación. Al fin y al cabo, por razones de oportunidad, no sería adecuado limitar la formación a programas de posgrado, pues existen diferentes tipos de estudios que pudieran encauzar la formación en participación ciudadana.

El último Título del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana pretende establecer un marco jurídico para la participación infantil y adolescente. Al respecto hay diferentes aspectos que deberían ser revisados por entrar en conflicto con diferente normativa de rango superior. Por ello, es preciso volver a traer a colación que, tal y como se desprende de lo dispuesto en la Constitución española y la Convención de los Derechos del Niño de 1989, los adultos son los mayores de 18 años. Como consecuencia, sería recomendable ajustar la edad que separa el ejercicio del derecho a la participación ciudadana como adultos en la citada edad, con el objetivo de acomodarla al marco establecido en la actualidad.

Finalmente, en el artículo 41 se establece la creación del Consejo Riojano de Infancia y Adolescencia, remitiendo a un desarrollo posterior su regulación. El desarrollo posterior, tal y como se desprende del Informe de la Dirección General de Servicios Sociales, se prevé para el Anteproyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia. Por ello, para evitar que, hasta la entrada en vigor de la citada norma, devenga inoperativo el Consejo Riojano de Infancia y Adolescencia, resultaría adecuado que el legislador establezca un compromiso de regulación en un marco temporal razonable.

## **V. CUESTIONES FORMALES**

Se han detectado los siguientes errores formales que deberán ser subsanados durante la tramitación de la norma.

En la Exposición de Motivos, apartado primero, se cita de forma errónea la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, pues se menciona como “Convención sobre los Derechos de la Infancia”.

En el apartado tercero de la Exposición de Motivos, al establecer la estructura, se indica que el Anteproyecto consta de 45 artículos, cuando consta de 44.

En el artículo 4.1.a se indica “en los términos recogidos en el artículo 2.2 de la presente ley”. Sin embargo, se trata de una errata, pues no hay artículo 2.2 en la ley. Asimismo, en el artículo 4 hay unas erratas en la numeración de los apartados.

En el artículo 35 habría que insertar un salto de línea.

El artículo 37.g consta de una errata al indicar “Impulsar, en colaboración con la Universidad, de la oferta formativa”, en este caso la preposición “de” habría que eliminarla.

## **VI. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

### **ARTÍCULO 3**

Dado que en el presente artículo se definen diferentes principios y, siendo uno de ellos el de igualdad, principio contenido en la Constitución. Sería adecuado complementar la redacción establecida en el precepto citando el artículo 14, el cual contiene el principio de igualdad.

### **ARTÍCULO 4**

Se ha detectado una errata, pues hace una remisión al artículo 2.2, no existiendo este precepto. Sería adecuado revisarlo. Además, existe una errata en la numeración de los párrafos del precepto.

Asimismo, en el apartado “c”, se hace mención a la normativa sobre libertad sindical y Estatuto de los Trabajadores. No obstante, dado que se refiere tanto a organizaciones sindicales como empresariales, sería adecuado, hacer constar expresamente la referencia a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Constitución.

### **ARTÍCULO 26**

Sería adecuado establecer la manera en que se computarán los votos y los necesarios para que sea aprobada, según el artículo 27.

### **ARTÍCULO 27**

Sería aconsejable indicar a través de que vía será publicado el resultado.

### **ARTÍCULO 30**



C/ Gran Vía 33.35  
26003 Logroño (La Rioja)

Sería adecuado revisar la redacción “el órgano competente...”. A lo largo del articulado se hace referencia a la Consejería competente en materias de participación ciudadana. Por ello, en aras de clarificar, sería oportuno revisar la redacción.

## **ARTÍCULO 42**

Dada la importancia, por su trascendencia constitucional, sería oportuno establecer una mención al derecho a la libre asociación de la infancia y adolescencia de un modo mucho más sencillo haciendo una remisión al marco constitucional (Ley Orgánica 1/2002 del Derecho de Asociación y Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor), de forma similar a lo que se lleva a cabo en el artículo 43.

Tal es el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana, aprobado por unanimidad de los miembros presentes del Pleno del Consejo Económico y Social en sesión ordinaria celebrada el 20 de marzo de 2023.

VºBº El Presidente

El Secretario

Fdo.: Jesús Ángel Cámara Colás

Fdo.: Juan Ramón Liébana Ortiz