BORRADOR TEXTO LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN SOCIAL.

DOCUMENTO CONSULTA PÚBLICA.

DOCUMENTO 1: QUE PROBLEMAS SE QUIEREN MEJORAR CON LA LEY

Son diversos y complejos los problemas a los que se debe enfrentar cualquier actuación en materia de participación y colaboración social. Sintetizamos algunos de los que consideramos de mayor trascendencia en el momento actual:

1. Limitaciones de la democracia representativa.

2. Crisis de legitimidad de los Gobiernos.

3. Complejidad de los problemas sobre los que tratan de intervenir las políticas públicas.

4. Falta cobertura normativa de un reconocimiento amplio del derecho a la participación y colaboración.

5. Falta de integración de los diferentes instrumentos que contribuyen a la apertura de los gobiernos.

6. Carencias en la institucionalización de redes y vínculos.

7. Falta de incentivos a la participación.

8. Ausencia de mecanismos internos que reconozcan y normalicen los procesos participativos y colaborativos en el ámbito político y administrativo.

9. Indefinición de un marco metodológico adecuado para la participación y colaboración.

DOCUMENTO 2: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.

La promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un pilar fundamental en las democracias avanzadas. La emergencia de sociedades crecientemente complejas exige el impulso de mecanismos de innovación democrática que promuevan un cambio de valores internos en la organización y actuaciones externas de los poderes públicos.

Se trata de una de las medidas que el Gobierno se ha comprometido a impulsar a lo largo de esta legislatura.

Una medida, que en una visión más amplia, se integra en el compromiso: **con los principios del gobierno abierto**, y con la necesidad de articular aspectos tales como **la institucionalización de nuevos mecanismos para el diálogo**, el establecimiento de **mayores niveles de apertura**, o **un mayor grado de implicación de los diferentes agentes comunitarios en las formas de intervención pública**.

Oportunidad desde el punto de vista social.

Cuestiones como la crisis de legitimación, o la complejidad de los problemas a los que se enfrentan las políticas públicas, nos sitúan en un momento adecuado para abordar la regulación de la participación ciudadana desde un concepto innovador que integre participación, colaboración, codecisión, etc.

El enfoque, desde el punto de vista de la *innovación social*, 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,

Oportunidad desde el punto de vista normativo.

El Libro Blanco para la Gobernanza Europea recogía recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones. Abogaba por la apertura de las decisiones públicas a la participación ciudadana, entendiendo que es necesario superar la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos y reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir.

En esta misma línea, el Estatuto de Autonomía de La Rioja proclama la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad 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.

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.

Finalmente, son varias las leyes sectoriales que regulan la participación ciudadana en ámbitos concretos. Título V de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; o título IV de la Ley 2/2002, de 17 abril 2002, de Salud, por situar dos ejemplos.

Oportunidad política. Compromiso del Gobierno de La Rioja y nuevo escenario Parlamentario.

El Gobierno de La Rioja ha asumido el compromiso de impulsar una verdadera política de transformación e innovación democrática,

En este marco, el Gobierno de La Rioja ha aprobado la Declaración de Gobierno Abierto que pretende integrar de manera coordinada las actuaciones en materia de transparencia, participación, colaboración y dato abierto. Su apartado tercero señala: "El Gobierno se compromete con los mecanismos de participación ciudadana como instrumento de integración plena y efectiva de los ciudadanos, los colectivos y las empresas en la vida social y económica de la región. Una participación igualitaria e inclusiva."

Por su parte, tanto el Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad suscrito en Julio de 2015, como diferentes actuaciones desarrolladas en el Parlamento de La Rioja por los diferentes grupos, inciden en la necesidad de introducir mejorar en el ámbito de la regeneración democrática.

DOCUMENTO 3: LOS OBJETIVOS DE LA NORMA.

La norma tiene como objetivo esencial establecer el derecho a la participación ciudadana y a la colaboración social, y establecer las garantías e incentivos suficientes para promover su efectividad.

De acuerdo con la diferente problemática, que se ha relacionado al inicio del documento, se concretan algunos objetivos específicos que la norma pretende:

1. Para reducir las Limitaciones de la democracia representativa.

1. Apertura de nuevas e innovadoras formas de participación y colaboración que complementen y enriquezcan el sistema democrático.

2. Establecer los principios generales que hagan efectiva la participación y la colaboración, de forma igualitaria e inclusiva.

2. Ante la Crisis de legitimidad de los Gobiernos.

3. Contribuir a mejorar los índices de percepción y calidad democrática.

4. Consensuar, en el ámbito social y político, el contenido y alcance del compromiso de los poderes públicos con la participación.

3. Frente a la Complejidad de los problemas sobre los que tratan de intervenir las políticas públicas.

5. Integrar al mayor número de agentes implicados en la forma en que se opta por diseñar e implementar políticas y servicios públicos.

4. En la Ausencia en el ordenamiento jurídico autonómico del reconocimiento formal del derecho a la participación y colaboración de los ciudadanos en las decisiones públicas.

6. Reconocer de forma precisa el derecho a la participación ciudadana.

7. Reconocer de forma precisa y diferenciada el derecho a la colaboración social de ciudadanos y agentes implicados.

8. Definir las obligaciones de la administración para favorecer el ejercicio de estos derechos.

9. Acompañar a los derechos del régimen de garantías preciso.

5. Frente a la Escasa visión integradora de los diferentes instrumentos que contribuyen a la apertura de los gobiernos.

10. Integrar los procesos de participación y colaboración en el marco más amplio del gobierno abierto, potenciando el valor de una utilización armónica de los pilares en que éste se basa: transparencia, participación, colaboración y dato abierto.

6. Para las Carencias en la institucionalización de redes y vínculos.

11. Contribuir a construir un nuevo modelo de relaciones entre los diferentes actores que intervienen en la realidad de nuestra región. Un modelo que restituya la confianza de los mismos en la necesidad de trabajar de forma participativa y colaborativa.

12. Favorecer a la integración del mayor número posible de agentes en los procesos participativos, actúen estos a título individual o colectivo.

13. Reforzar y racionalizar la participación a través del tejido asociativo que se ha mostrado durante estos años como instrumento eficaz y necesario.

14. Favorecer la participación y colaboración de los ciudadanos de manera individual en un contexto caracterizado por la desintermediación.

15. Crear instrumentos que favorezcan la conformación de nuevas redes de participación y colaboración que sean inclusivas, activas y dinámicas.

16. Aproximar las prácticas de participación y colaboración a la realidad social de nuestra región.

17. Contribuir a racionalizar y mejorar la eficiencia del conjunto de órganos colegiados del Gobierno.

18. Implicar, en la propia tramitación de la ley de participación y colaboración, al mayor número de agentes y ciudadanos posibles, habiéndose fijado el Gobierno como objetivo conseguir un número total de 450 aportaciones en el curso de su tramitación.

19. Implicar a todas las fuerzas políticas en el consenso parlamentario necesario para su aprobación.

7. Frente a la Falta de incentivos a la participación.

20. Establecer incentivos a la participación y a la colaboración.

21. Incentivar con carácter especial la cultura participativa en el entorno de la infancia y de la juventud.

22. Contribuir a concretar el compromiso que asumen los poderes públicos con la apertura de los procesos de participación y colaboración, y con ello a favorecer la implicación ciudadana.

23. Garantizar que la información que se suministra en los procesos de participación sea precisa, relevante, adecuada a los fines, y suficiente para formar opinión al respecto.

24. Favorecer la difusión de las buenas prácticas en la materia.

25. Favorecer el desarrollo de un entorno web, que de manera sostenida en el tiempo, sirva para evidenciar y transparentar las buenas prácticas.

8. Ante la ausencia de mecanismos internos que reconozcan y normalicen los procesos participativos y colaborativos en el ámbito político y administrativo.

26. Establecer mecanismos que permitan cualificar la planificación de los procesos participativos y la necesidad de generar valor en torno a los mismos.

27. Reforzar los instrumentos de formación y sensibilización, tanto de empleados públicos y responsables políticos, como de la ciudadanía.

9. Frente a la Indefinición de un marco metodológico adecuado.

28. Establecer un proceso que favorezca una identificación clara y concisa de los procesos participativos, su inicio, su duración, sus efectos, canales para hacerla efectiva, órganos responsables, etc.

29. Diferenciar adecuadamente los procesos de participación que se vinculen con la codecisión en el diseño de las políticas públicas, de aquellos vinculados a los procesos prestacionales de servicios públicos.

30. Establecer de forma clara los diferentes tipos de procesos de participación que se podrán articular. En este sentido se propone como punto de partida la siguiente tipificación:

a) Consultas públicas no referendarias.

b) Audiencias públicas.

c) Encuestas.

d) Foros ciudadanos.

e) Paneles ciudadanos.

f) Jurados ciudadanos.

g) Núcleos de intervención participativa.

h) Iniciativa Reglamentaria Popular.

i) Presupuestos participativos.

j) Participación en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos.

DOCUMENTO 4: POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS. REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

Alternativas no regulatorias.

Respecto de las alternativas no regulatorias, cabe hacer una referencia a la experiencia de algunas Comunidades Autónomas que han optado por focalizar la política en materia de participación ciudadana hacia el marco planificador. El esfuerzo del Gobierno Vasco en esta materia es uno de los ejemplos que ha derivado en algunos de casos de éxito (Libro Blanco de Participación Ciudadana aprobado en diciembre de 2014).

La opción elegida por el Gobierno de La Rioja combina el marco planificador con el marco normativo, entendiendo que por medio del marco normativo se contribuye a aportar un entorno estable, que aporta seguridad jurídica a los agentes, que aspira a ser suficientemente consensuado, y sensible con la realidad regional.

Alternativas regulatorias.

Por lo que respecta a las alternativas regulatorias entendemos que el rango de Ley es el adecuado al marco constitucional y estatutario. No cabria en este sentido plantear alternativas con rango normativo inferior, cuestión que supondría además privar al proceso de tramitación de la necesaria intervención del Parlamento de La Rioja.

Por lo que respecta a las alternativas en el contenido concreto de la norma, son varias las cuestiones que podrán surgir en el desarrollo concreto de procedimiento de elaboración de la norma, y en los que los procesos participativos deberán tener un espacio destacado. Por citar algunas cuestiones, sólo a modo de ejemplo, pueden señalarse:

- Alcance subjetivo de la norma, y más concretamente en lo referido a la Administración Local. Inicialmente se propone no incluirlos.
- Inclusión de las prácticas innovación social en el texto de la norma, y oportunidad de regular su funcionamiento. Inicialmente se propone incluirlos.
- Incluir en el ámbito de Ley una nueva regulación de la iniciativa legislativa del pueblo Riojano. Inicialmente se propone no abordarla.
- La forma en la que se determinarán los mecanismos de evaluación de los procesos participativos, y más concretamente el nivel de participación que se

propone para el propio proceso de evaluación. Inicialmente se propone incluirlos.

- Delimitar el alcance de las firmas necesarias cuando se requiera como elemento previo al proceso de participación. Inicialmente se propone incluir en el texto de la ley los mínimos.