

En Logroño, a 17 de agosto de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros, D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. Pedro María Prusén de Blas, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José Luis Jiménez Losantos, así como el Letrado- Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como secretario, así como ponente, D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

82/18

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos:

-“*Informe de resultados*”, de enero de 2018, de la fase de consulta pública previa desarrollada, al amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre el 25 de septiembre el 10 de octubre de 2017. En el “*informe de resultados*”, del que no consta el órgano administrativo que lo haya elaborado o suscrito, se indica que, en esa fase de consulta previa, fueron recibidas por el Gobierno de La Rioja 396 aportaciones de diversa naturaleza y a través de diversos medios (remisión de formularios o correos electrónicos, “*encuestas de twitter*” y de “*trabajo cuantitativo*”, charla en la Universidad de La Rioja, opiniones de “*representantes Grupos Parlamentarios*” o de “*representantes CCAA*”, entre otros)

-Resolución de inicio del procedimiento, nº 71/2018, de 5 de marzo, de la Excm. Sra. Consejera.

-Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 6 de marzo de 2018, en la que se expone que el texto inicial fue elaborado teniendo en cuenta los resultados del trámite de consulta previa. La Memoria examina la “*necesidad de la aprobación de la nueva norma*”; el “*marco normativo vigente, incidencia y relación de disposiciones afectadas*”; la “*valoración de los efectos previsibles que pueden seguirse a la tramitación*” y los “*estudios o informes previos*” así como los

“informes y trámites necesarios”. Igualmente, contiene un “estudio de coste y financiación” y analiza otros aspectos de la norma proyectada como la “reducción de cargas administrativas” y el “tratamiento de género”.

-Borrador inicial del Anteproyecto, de marzo de 2018.

-Resolución de la Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería, nº 2/2018, de 6 de marzo, por la que el citado Anteproyecto se somete a trámite de audiencia corporativa al amparo del art. 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El trámite de audiencia se desarrolló entre el 9 de marzo y el 30 de abril de 2018.

-“Informe de resultados” del trámite de audiencia, emitido el 6 de junio de 2018 por el Servicio de Gobierno abierto de la Secretaría General Técnica de la Consejería.

-Segundo borrador del anteproyecto, de esa misma fecha.

-Diligencia, de 6 de junio de 2018, de la Sra. Secretaría General Técnica de la Consejería, por la que declara formado el expediente del procedimiento para la aprobación del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social.

-Oficios, de la Sra. Secretaria General Técnica, de 7 de junio de 2016, por los que recaba los informes de la Dirección General de Política Local y del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

-Informe, de 20 de junio de 2018, de la Dirección General de Política Local.

-Informe, de 26 de junio de 2018, del SOCE.

-Informe, de 28 de junio de 2018, del Servicio de Gobierno abierto de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que analiza las observaciones formuladas por el SOCE y la Dirección General de Política Local. Esas observaciones, son parcialmente acogidas y dan lugar a un tercer borrador del texto.

-Tercer borrador del texto, de esa misma fecha.

-Oficio, de 29 de junio de 2018, por el que se solicita informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, que lo emite el 10 de julio de 2018. El informe contiene unas “Consideraciones Generales sobre el Anteproyecto” (competencia de la CAR; objeto de la norma; cumplimiento de trámites), y unas “Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto” que, en lo esencial, resultan favorables, si bien aconseja introducir algunas modificaciones en el texto.

-Informe, de 12 de julio de 2018, del Servicio de Gobierno abierto de la Secretaría General Técnica de la Consejería, relativo a las sugerencias realizadas por los Servicios Jurídicos, que acepta en parte, dando lugar a un cuarto borrador del texto

-Cuarto borrador, de 12 de julio de 2018.

-“Memoria previa”, de la Secretaría General Técnica, de 12 de julio de 2018 (según el índice de la documentación remitida a este Consejo, pues la Memoria no contiene fecha) que examina la “competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada”; la

“estructura del anteproyecto de Decreto”, el “iter procedimental seguido en la elaboración y tramitación del anteproyecto” de Ley, apartado en el que analiza las observaciones formuladas por los distintos servicios y las alteraciones a que han dado lugar en los sucesivos borradores del texto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado electrónicamente en fecha 12 de julio de 2018, y registrado de entrada en este Consejo el 17 de julio de 2018, la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 18 de julio de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de*

la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen". Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley.

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos: **i)** en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; y **ii)** en los arts. 32.bis) y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Régimen Jurídico y de Funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, tal como han quedado redactados tras la reforma operada por el art. 13-Nueve de la Ley autonómica 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para 2018, reforma que está en vigor desde el 1 de febrero de 2018 (DF Única), y que resulta ya aplicable al procedimiento de elaboración del presente Proyecto de Ley, que comenzó el 5 de marzo de 2018, como hemos expuesto ya.

1. El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de Ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

"1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.

2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria, que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.

3. *Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.*

4. *En todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.*

5. *El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Según hemos señalado ya, estas previsiones han de integrarse con las establecidas por los arts. 32.bis y siguientes de la Ley 4/2005, que conforman la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de dicha Ley, Sección relativa a “*la elaboración de leyes y reglamentos*”.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido*”.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003 y sus disposiciones concordantes de la Ley 4/2005.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

2. A la luz de lo preceptuado en las disposiciones citadas y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

A) Consulta previa.

Conforme al art. 32.bis de la Ley 4/2005:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

(...)

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días”.

Este precepto viene a reproducir lo establecido por el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP '15).

Pues bien, este trámite ha sido adecuadamente satisfecho. Según recoge el “*informe de resultados*” de la “*consulta pública previa*”, fechado en enero de 2018 y obrante en la documentación remitida a este Consejo, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se habilitó en el portal “Participa” del Gobierno de La Rioja un plazo de dos meses (del 18 de agosto al 18 de octubre de 2017) para que los ciudadanos pudieran formular las observaciones que tuvieran por conveniente en relación con los cuatro extremos a que se refiere el art. 32.bis.1 de la Ley 4/2005. En este plazo, que rebasa el ordinario de quince días que contempla el art. 32.bis.3, fueron recibidas dieciséis aportaciones (página 5 del “*Informe de resultados*”).

Además, también antes del inicio del procedimiento normativo, el Gobierno autonómico, “*en el marco de la consulta pública ciudadana de la fase previa*”, desarrolló otras actividades, descritas por el referido “*Informe de resultados*” (página 4): “*presentación a los Grupos Parlamentarios; Reuniones de trabajo con algunos colectivos directamente relacionados; Presencia en redes sociales; Campaña de comunicación en el*

marco del plan de publicidad institucional”; y Paneles ciudadanos y estudio cuantitativo con diferentes grupos de edad”.

En definitiva, el trámite de consulta previa debe entenderse suficientemente satisfecho si bien, en aras a completar correctamente el expediente, resultaría preciso que el documento denominado “*Informe de resultados*” -que no lleva firma alguna ni indica la unidad u órgano que lo ha elaborado- estuviera suscrito por la autoridad o funcionario responsable de la verificación de esa fase de consulta previa. Alternativamente, se sugiere la posibilidad de incorporar al expediente normativo una certificación acreditativa de la publicación de la fase de consulta previa en el portal “Participa” del Gobierno de La Rioja, y expresiva del plazo durante el que estuvo abierta esa fase en dicho portal, toda vez que esa publicación constituye el elemento esencial del trámite de consulta previa, obligatorio conforme al citado art. 32.bis.1 de la Ley 4/2005.

B) Resolución de inicio.

Según establece el art. 33 de la Ley 4/2005:

1. El procedimiento para la elaboración de las leyes se iniciará siempre mediante resolución del consejero competente por razón de la materia.

(...)

3. La resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

En términos congruentes, el art. 45.2 de la Ley 8/2003 dispone que “*el procedimiento para la elaboración de los Proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente...*”, previsión que ha de ponerse en relación con el art. 42.1.d) de la propia Ley 8/2003.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 5 de marzo de 2018, de la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior, que es la Consejería competente por razón de la materia. En efecto, dentro el ámbito material de competencias de la Consejería se hallan las relativas al “*gobierno abierto y participación ciudadana*”, según el art. 1 del Decreto 81/2015, de 7 de agosto, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería.

Por su parte, el art. 4.1.1.a) del Decreto 81/2015 recoge, entre las atribuciones del Titular de la Consejería la competencia para iniciar los procedimientos de elaboración de los Proyectos de Ley.

Por razón de su contenido, la resolución de inicio resulta conforme con el art. 33 de la Ley 4/2005.

C) Anteproyecto.

El art. 45.2 de la Ley 8/2003 establece que la iniciación del procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley requiere *“la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos”*. A su vez, el art. 34.1 de la Ley 4/2005 señala que *“el borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas”*.

En este caso la resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador de la disposición, que es plenamente ajustado a los preceptos citados.

D) Memoria inicial

El art. 34.2 de la Ley 4/2005, en términos semejantes a los que contiene el ya citado art. 45.2 de la Ley 8/2003, dispone que:

“2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente”.

Pues bien, en el expediente consta una primera Memoria Justificativa, de 6 de marzo de 2018, de la Secretaría General Técnica, que cumple de modo suficiente las exigencias previstas por ambos preceptos, en cuanto que analiza el marco normativo en que se insertará la norma en tramitación, se pronuncia sobre su oportunidad, y también hace referencia a las consultas efectuadas con carácter preliminar, indicando al respecto que *“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 este proceso participativo se ha emitido el informe de Resultados de la Consulta Pública Previa que se incorpora al expediente de la norma”*.

Esta mención es bastante a los efectos del art. 45 de la Ley 8/2003, debiendo añadirse que el “*Informe de Resultados*” obra incorporado al expediente normativo, de modo que su contenido podrá ser conocido y valorado tanto por el Consejo de Gobierno, que ha de aprobar el Proyecto de Ley, como, en la fase ulterior de tramitación parlamentaria, por el propio Parlamento de La Rioja.

E) Estudio económico.

El art. 45.3 de la Ley 8/2003 exige que a la Memoria inicial se adjunte “*un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas*”, y, en los mismos términos, el art. 34.3 de la Ley 4/2005 señala que:

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.

En relación con el estudio económico del Anteproyecto de Ley, exigido por los arts. 45.3 de la Ley 8/2003 y 34.3 de la Ley 4/2005, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor: “*las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo*”; añadiendo el art. 40.2 que: “*con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación*”.

Pues bien, la Memoria inicial de 6 de marzo de 2018, en su apartado “*estudio de coste y financiación*” razona que la Ley proyectada “*tiene un carácter estrictamente regulatorio, organizativo 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*”.

Atendido el contenido dispositivo del Anteproyecto, sin embargo, puede observarse que su Título III prevé la adopción de “*Medidas de Fomento*” que, según el art. 36.1 (artículo que encabeza ese título) “*favorezcan e incentiven el desarrollo de procesos de participación y colaboración ciudadana en toda su extensión*”. Entre las medidas, se prevé que la Administración autonómica, a través de la “*Consejería competente en materia de formación ciudadana*”, “*realizará y promoverá programas de formación para los titulares del derecho de participación ciudadana*” (art. 37.1) y “*apoyará las actividades de grupos representativos y ciudadanía*” (art. 38.1). Por su parte, el art. 39.1 del Anteproyecto contempla la promoción, por “*la Administración del Gobierno de La Rioja y su sector público*” de “*campañas informativas de amplia difusión con el objeto de aumentar la cultura participativa...*”.

Naturalmente, la efectividad de esas “*medidas de fomento*” habrá de entrañar un coste económico. Y como es evidente, la hipotética aprobación del Proyecto de Ley y su consiguiente conversión en norma con rango de Ley formal, entrañaría la manifestación, por el legislador autonómico, de una voluntad favorable a la adopción de esas medidas, e impondría al Poder Ejecutivo la obligación de acometerlas.

En definitiva, lo cierto es que, por genéricas o inconcretas que sean las previsiones que lucen en el Anteproyecto, y por difícil que sea en este momento una cuantificar con precisión el importe al que habría de ascender la financiación de esas medidas de fomento, su efectividad habrá de exigir, necesariamente, la asunción de obligaciones presupuestarias a cargo de la Hacienda Autonómica, sin las cuales resultaría imposible sufragarlas.

Adicionalmente, el Anteproyecto prevé la creación de un “*censo de participación ciudadana*” (art. 8), cuya constitución y llevanza habrá de corresponder a la Administración autonómica, lo que cabalmente habrá de conllevar el empleo de los medios materiales y personales necesarios al efecto.

Por ello, la norma proyectada sí es susceptible de generar nuevas obligaciones económicas para la Hacienda Pública riojana, de modo que resultaría necesario incorporar al expediente de elaboración del Proyecto de Ley un estudio económico que estime la cuantía de esas obligaciones, así como el posterior examen de dicho estudio por la Oficina de Control presupuestario (art. 40.2 LHR) .

Con ello se aportarían elementos de juicio que, sin duda, permitirían realizar un análisis más acabado de las implicaciones presupuestarias que habrían de seguirse de la aprobación del Anteproyecto. Primero, por el Consejo de Gobierno -que ha de acordar la aprobación del Proyecto de Ley- y luego, por el propio Parlamento de La Rioja, en la fase de tramitación parlamentaria del Proyecto.

F) Formación del expediente.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 6 de junio de 2018, que resulta conforme con el precepto transcrito.

G) Trámite de Audiencia corporativa

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley 4/2005 dispone, tras la reforma operada por la Ley 2/2018, lo siguiente:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

En el caso presente, tras la Memoria inicial de 6 de marzo de 2018, y por Resolución de la Secretaría General Técnica de 8 de marzo de 2018, la Consejería abrió un trámite de audiencia corporativa, estableciendo la posibilidad de presentar alegaciones hasta el 30 de abril de 2018.

Como pormenoriza el “Informe de Resultados” de ese trámite de audiencia, de 6 de junio de 2018, de la propia Secretaría General Técnica, el texto del primer borrador y la propia Resolución de 8 de marzo de 2018 fueron oportunamente publicados en la Sede electrónica del Gobierno de La Rioja -en el canal “Participa”- así como en el Portal de Transparencia del Gobierno de La Rioja, al amparo de los arts. 19 y 20 de la Ley 3/2014 de Transparencia y buen gobierno de La Rioja

Adicionalmente, el texto del borrador inicial y la Resolución de 8 de marzo de 2018 fueron remitidos por correo electrónico a unas 800 entidades y asociaciones. Y, finalmente, la Consejería constituyó varios grupos de trabajo con empleados públicos, y con representantes de numerosas organizaciones políticas y sindicales.

En definitiva, el trámite de audiencia corporativa ha sido ampliamente satisfecho.

En cuanto al momento en el que ha tenido lugar dicho trámite, éste se ha desarrollado, como prevé el art. 36.1 de la Ley 4/2005, “por la Secretaría General Técnica en la fase de tramitación del Anteproyecto” y, por tanto, inmediatamente antes de la declaración de quedar formado el expediente realizada, el 6 de junio de 2018, por la propia Secretaría general Técnica.

Ello no obstante, resultaría oportuno unir al expediente, a efecto de que puedan ser adecuadamente conocidas y valoradas por el Consejo de Gobierno y por el Parlamento autonómico, las alegaciones formuladas en el curso de dicho trámite, así como, en su caso, las actas de las sesiones de los grupos de trabajo constituidos por la Consejería.

Por otro lado, el trámite de audiencia pública propició la introducción de modificaciones en el borrador inicial, y la elaboración de un segundo borrador, fechado en mayo de 2018. Aunque ese segundo texto obra en el expediente, en él no se concretan las alteraciones que contiene respecto del primero, lo que dificulta apreciar cuáles de las aportaciones realizadas en el curso del trámite de audiencia fueron acogidas por la Consejería tramitadora, o en qué medida; y, en definitiva, seguir la evolución que ha ido experimentando el texto; defecto que aconsejamos subsanar, en sucesivos expedientes, bien mediante la elaboración de un informe que describa esas modificaciones, o bien mediante la identificación de las mismas en el propio texto del nuevo borrador.

H) Informes y dictámenes preceptivos. Según el artículo 38 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Por su parte, el art. 45.4 de la Ley 8/2003, específicamente referido a la tramitación de los Proyectos de Ley, dispone que *“en todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente”.*

Pues bien, el procedimiento que nos atañe obran emitidos los siguientes informes, que se exponen por su orden cronológico:

i) De la Dirección General de Política Local. La Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción exterior, interesó, por Oficio de 7 de junio de 2018, el informe de la Dirección General de Política Local, que lo emitió el 20 de junio de 2018.

ii) Del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación. Igualmente, la Consejería recabó, por medio de Oficio de 7 de junio de 2018 de la Secretaría General Técnica, el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE).

Ciertamente, la norma proyectada habrá de tener rango de Ley y no de disposición administrativa de carácter general. Por este motivo, el informe no resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 4.1 (*a contrario sensu*) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, que regula las funciones de dicho Servicio.

Ello no obstante, dado que la norma proyectada crea un procedimiento administrativo (el denominado “*proceso participativo o colaborativo*”, contemplado en sus arts. 18 y ss), la intervención del SOCE, que efectivamente ha tenido lugar mediante la emisión de su informe de 26 de junio de 2018, resultaba aconsejable.

Ambos informes fueron analizados por el del Servicio de Gobierno Abierto, de la Secretaría General Técnica de la Consejería tramitadora, fechado el 28 de junio de 2018, que pormenoriza cuáles de las observaciones formuladas son asumidas e incorporadas al tercer borrador de la disposición.

iii) De los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja. Finalmente, en el expediente consta el informe del Servicio Jurídico, de 10 de julio de 2018, solicitado por la Secretaría General Técnica el 29 de junio de 2018, y emitido en relación con el tercer borrador del texto.

Los Servicios Jurídicos realizan ciertas observaciones, que son parcialmente acogidas y dan lugar a un cuarto borrador, según describe el informe del Sr. Jefe del Servicio de Gobierno Abierto de la Secretaría General Técnica, de 11 de julio de 2018.

iv) No se ha recabado, sin embargo, el informe de la Oficina de Control Presupuestario. A criterio de este Consejo Consultivo, por los motivos expuestos al analizar el estudio económico de la norma en tramitación, debería interesarse el informe de ese Centro Directivo a los efectos contemplados en el art. 40.2 LHR.

Si se recabase la intervención de la OCP y, como resultado de esta, se produjera alguna modificación en el texto analizado por los Servicios Jurídicos, debería retrotraerse el procedimiento con el fin de que estos pudieran examinar el nuevo texto, dado que, conforme al art. 38.3 de la Ley 4/2005, la intervención del Servicio Jurídico ha de ser, además de preceptiva, última, como hemos razonado en numerosos dictámenes (por todos, D.22/07).

I) Memoria final.

Además de la Memoria justificativa inicial de 6 de marzo de 2018, existe, posteriormente, una “*final*”, de 12 de julio de 2018, de la Secretaría General Técnica, que evalúa el *iter* seguido en la elaboración del Anteproyecto; explica de la razones por virtud de las cuales se ha optado por incorporar ciertas modificaciones parciales al texto del Anteproyecto y por rechazar otras con base en los distintos informes emitidos; y precisa los demás trámites a seguir; dando con ello cumplimiento a lo exigido por el ya citado artículo 45.4 de la Ley 8/2003, así como por el art. 39 de la Ley 4/2005.

De nuevo, en la hipótesis de que se retrotrajese el procedimiento con el fin de facilitar la intervención de la OCP, y de que este trámite propiciara alguna modificación en el texto; tras el nuevo informe de los Servicios Jurídicos la Secretaría General Técnica debería emitir una segunda Memoria final, a fin de dar cumplimiento a los art. 45.4 de la Ley 8/2003 y 39 de la Ley 4/2005.

3. Por todo lo expuesto, se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003, con la salvedad señalada en los apartados E) y H.iv) de este Fundamento Jurídico.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. Planteamiento general.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas, ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar

con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: **i)** exposición del contenido del Anteproyecto; **ii)** examen del concepto de “*participación*” en la Constitución Española y en la Jurisprudencia constitucional; **iii)** competencia de la CAR para dictar la Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social; **iii)** límites y condicionantes constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia.

2. Exposición del contenido del Anteproyecto.

Con objeto comprender, en una visión panorámica el complejo conjunto de materias que son objeto del Anteproyecto y, por tanto, de este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

A) La parte expositiva de la norma proyectada contiene, como principales manifestaciones, las siguientes:

-De una parte, razona que “los títulos competenciales en que se basa esta Ley derivan de las previsiones del propio Estatuto de Autonomía, en concreto el apartado 2 del artículo 7, en lo relativo a la atribución a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social...”, así como de “los apartados Uno.1 y Uno.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”.

-Además, recuerda que “también el bloque de constitucionalidad aboga por la promoción de la participación ciudadana. Así lo reconoce(n) la Constitución Española en sus artículos 9.2 y 23.1, en el marco de una sociedad democrática avanzada”.

-Por otro lado, cita diversos elementos integrantes del “marco regulatorio en el que se desarrolla la Ley” y expone que “en el derecho autonómico comparado empieza a ser frecuente la regulación de la participación ciudadana...”. En el Derecho autonómico la participación “tiene un precedente esencial en la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre Iniciativa legislativa del Pueblo riojano”, y enumera diversas disposiciones legales que “regulan la participación ciudadana en ámbitos concretos”, así como “la participación ciudadana en el desarrollo de actividades de interés general por medio del voluntariado”.

-En fin, “la participación ciudadana como elemento consustancial al funcionamiento de las instituciones públicas parece hoy elemento necesario. Las alternativas que se ofrecen no se centran en debatir su presencia, sino en la medida e intensidad de participación ciudadana que se considera necesaria en un contexto donde el principio de la representatividad debe seguir ocupando un papel central en el diseño del modelo democrático”.

B) El Título Preliminar (*Disposiciones Generales*, arts. 1º a 5º), comprende:

-El **artículo 1º (*Objeto*)**, que delimita el objeto de la Ley y define los conceptos de participación y colaboración ciudadana.

-El **artículo 2º (*Ámbito de aplicación*)** incluye dentro del ámbito de aplicación de la Ley a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y al resto de los entes que integran su Sector Público Autonómico.

-El **artículo 3º (*Exclusiones*)**, que determina las materias que quedan fuera del objeto de la Ley.

-Los **artículos 4º y 5º**, que enumeran, respectivamente, las “*Finalidades*” de la Ley y los “*Principios*” que deben inspirar la participación y colaboración ciudadanas.

C) El Título I (*Derechos y Obligaciones*, arts. 6º a 12º) contiene:

-El **artículo 6º (*El derecho a la participación ciudadana*)**, que “*reconoce*” este derecho y enumera las facultades que lo integran.

-El **artículo 7º (*Titulares*)** delimita qué sujetos son titulares de este derecho (por un lado, personas físicas, y, por otro, “*grupos representativos*”, esto es, ciertas personas jurídicas y entes sin personalidad) y prevé que las Entidades Locales también puedan ejercer la iniciativa para promover ciertos procesos participativos en los supuestos y términos previstos en esta Ley.

-El **artículo 8º** regula el denominado “*Censo de participación ciudadana*”, en el que “*podrán inscribirse voluntariamente los titulares del derecho que deseen una participación más activa en los procesos previstos en esta Ley*”, “*sin que ello suponga la exclusión de los procesos participativos de otras personas o grupos representativos no inscritos*”.)

-El **artículo 9º** enumera las “*Obligaciones de la Administración*” en materia de participación ciudadana.

-Los **artículos 10º, 11º y 12º** contienen previsiones específicas en relación con la “*Participación de la infancia y de la adolescencia*”, la “*Comunidad Riojana en el exterior*” y la “*Accesibilidad de la información*”.

D) El Título II (*Procesos de participación y colaboración*”, arts. 13º a 35º) se estructura en tres Capítulos.

1. El Capítulo I (*Disposiciones comunes*, arts. 13º a 20º) tiene el siguiente contenido:

-El **artículo 13º (*Definiciones*)** precisa los conceptos de iniciativa pública participativa y colaborativa e iniciativa ciudadana participativa y colaborativa.

-El **artículo 14º (*Ámbitos de la participación y de la colaboración ciudadana*)** describe el ámbito objetivo sobre el que “*se podrán articular*” las iniciativas definidas en el artículo anterior.

-El **artículo 15º (*Eficacia*)** delimita los efectos que podrán producir los “*procesos de participación y colaboración ciudadana*”.

-El **artículo 16º** enumera los denominados “*Canales de participación ciudadana*”.

-Los **artículos 17º, 18º, 19º y 20º** regulan la “**Planificación**” (el “*programa anual de participación*” que habrá de aprobar el Gobierno de La Rioja, art. 17); el “**Procedimiento**” para acordar y solicitar el inicio de procedimientos participativos (art. 18º); el “**Acuerdo básico de participación ciudadana**” que habrá de elaborarse, por el órgano competente para iniciar el proceso, al inicio de cada proceso participativo (art. 19º); y las fases generales en que se materializa el “*desarrollo*” de cada proceso participativo (art. 20º).

2. El **Capítulo II (Participación ciudadana, arts. 21º a 32º)** está encabezado por el **artículo 21º** que contiene la “**Enumeración**” de las “*metodologías para hacer efectiva la participación ciudadana*”, que se describen, en los siguientes artículos del **Capítulo II: Consultas públicas (artículo 22º), Foros de deliberación ciudadana (artículo 23º), Encuestas (artículo 24º), Audiencias Públicas (artículo 25º), Paneles de la ciudadanía (artículo 26º), Jurados de la ciudadanía (artículo 27º), Núcleos de intervención participativa (artículo 28º), Iniciativa reglamentaria popular (artículo 29º), Presupuestos participativos (artículo 30º), Elaboración de Leyes y Reglamentos (artículo 31º) y Otros instrumentos de participación ciudadana (artículo 32º).**

3. El **Capítulo III (Colaboración ciudadana, arts. 33º a 35º)** regula las **Iniciativas Colaborativas (artículo 33º)**, así como las “**Redes de actores**” (**artículo 34º**) y las “**Comunidades de usuarias y usuarios**” (**artículo 35º**).

E) El Título III (Medidas de fomento, artículos 36 a 42) principia con el **artículo 36**, que enumera esas medidas, algunas de las cuales se regulan en el resto de artículos del **Título III: Programas de formación para la participación ciudadana (Artículo 37º), Medidas de fomento para los grupos representativos (Artículo 38º), Medidas sensibilización y difusión (Artículo 39º), Buenas prácticas en materia de participación (Artículo 40º), Órganos colegiados de participación ciudadana (Artículo 41º), Órganos de asesoramiento y evaluación (Artículo 42º).**

F) El Anteproyecto concluye con las siguientes Disposiciones:

-Una **Disposición Adicional Única**, relativa al plazo del que dispone el Gobierno de La Rioja para aprobar el Programa anual de participación ciudadana.

-Una **Disposición Derogatoria**, de carácter genérico y que, además, deja sin contenido ciertos preceptos de la Ley autonómica 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno.

-Una **Disposición Final Primera**, que habilita al Gobierno de La Rioja al desarrollo reglamentario de la Ley.

-Una **Disposición Final Segunda**, que prevé la entrada en vigor de la Ley a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

3. Examen del concepto de “participación” en la Constitución Española y en la jurisprudencia constitucional.

Como es evidente, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos constituye, no sólo un derecho fundamental (art. 23.1 CE) sino, en términos más generales, una exigencia inherente a la propia naturaleza democrática del Estado (art. 1.1 CE)

El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se hace efectivo, de modo primordial, y en virtud del art. 23.1 CE, a través de los mecanismos más genuinamente asociados a la *democracia representativa*: a saber, mediante el ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, que les permite elegir a sus representantes en las diversas Asambleas Legislativas (Estatales y autonómicas) y en las Corporaciones locales (cfr, arts. 66, 68, 69, 140, 152 CE, por todos).

Pero también mediante figuras propias de la denominada *democracia directa*, que, aun con carácter excepcional (pues nuestra Constitución instaura un régimen de democracia representativa, como recuerdan las STC 119/1995 y 31/2015, por todas) permiten una participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Como ejemplos de esas figuras pueden encontrarse el ejercicio de la iniciativa legislativa popular (art. 87.1 CE), el régimen local de concejo abierto (art. 140 CE) y ciertas modalidades de referéndum (el consultivo del art. 92.1 CE, así como los previstos en el Título X, relativo a la Reforma Constitucional, o los contemplados en el Título VIII, entre otros).

Ahora bien, además de las expresiones del derecho a la participación política proclamado por el art. 23.1 CE (bien sea en las formas propias de la *democracia representativa* o de la *directa*), la Constitución, y también el EAR '99, recogen otras manifestaciones diferentes del fenómeno participativo, que, sin embargo, no entrañan el ejercicio del derecho fundamental de participación política reconocido por el art. 23.1 CE, sino que integrarían –en palabras de las SSTC 119/1995 o 31/2015- un *tertium genus*, que el Tribunal Constitucional ha denominado como *democracia participativa*.

La STC 31/2015 –que analizó la constitucionalidad de la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre, de Consultas Populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana- delimita así el concepto de *democracia participativa* tomando como punto de partida:

... la consagración de España como un Estado democrático (art. 1.1 CE), en el que la Constitución reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE).

Cabe recordar, con la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2, que nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE) y en los ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, estatal, autonómica y local.

Junto a esta fórmula de la representación política, nuestra Constitución admite también, como cauce de conformación y expresión de la voluntad general, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en «aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3).

(...)

4. Pero, como se advierte en la STC 119/1995, de 17 de julio, «es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el art. 23.1 CE no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el art. 9.2 C.E. contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten 'la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social', y el art. 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien ex constitutione, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del art. 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; del art. 105, según el cual la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas [apartado a)], y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos [apartado c)]; (...) Diversas fórmulas de participación –bien directamente, bien a través de órganos establecidos al efecto– se recogen también en los arts. 51, 52 y 131.2 de la Constitución.» (FJ 4).

A estas previsiones del constituyente se suman todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario –estatal o autonómico– en el marco de sus competencias (...). Pero siempre, en el bien entendido sentido, de que no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE, sino que obedecen a una ratio bien distinta. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6)".

Sin duda estas consideraciones relativas a las variadas manifestaciones de la “democracia participativa” son trasladables al Ordenamiento autonómico riojano. Desde luego, y como de seguido veremos, el art. 7.2 EAR '99 reproduce –dirigiéndolo a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma– el mandato del art. 9.2 CE, con el fin de que, en el ámbito de sus propias competencias, favorezcan y promuevan la participación “del individuo y de los grupos en que se integra” en la vida política, económica, social y cultural.

Sobre esa base, la existencia de múltiples manifestaciones de la *democracia participativa* constituye ya, a día de hoy, una realidad firmemente asentada en el Ordenamiento autonómico riojano, en el que se regulan los más variados instrumentos encaminados a hacerla efectiva.

Así, sin ninguna vocación de exhaustividad, pueden destacarse las técnicas, que podríamos denominar *orgánicas*, que entrañan la constitución de órganos administrativos cuya finalidad institucional es, precisamente, servir de cauce de representación y participación de los ciudadanos en los más variados ámbitos sectoriales. Por solo citar dos

ejemplos, el Consejo Riojano de Servicios Sociales [arts. 49.2.c) y 50 de la Ley autonómica 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja]; o el Consejo Asesor de Medio Ambiente [art. 8 de la Ley autonómica 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente].

También, las técnicas de naturaleza *procedimental*, que, por exigencias del art. 105.a) CE, garantizan la participación de los ciudadanos “*directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas en la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*”. Piénsese, -de nuevo, a título de simple ejemplo- en el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (en el que los arts. 32.bis y ss de la ya citada Ley 4/2005 prevén los trámites de consulta previa, audiencia corporativa e información pública en el procedimiento de elaboración disposiciones generales), o en el trámite de información pública previsto en numerosos procedimientos relativos a la aprobación de planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística (por todos, arts. 20.a), 32.3, 36.1, 53.1, 86.3 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, LOTUR).

Por otro lado, el legislador autonómico ha ejercido sus competencias de desarrollo legislativo en materia de régimen local (art. 9.8 EAR '99) mediante la promulgación de la Ley 1/2003, de 1 de marzo, de Régimen Local de La Rioja, que prevé mecanismos específicos de participación ciudadana (cfr. arts. 46, 82 o 163 y ss, por todos).

Además, la vigente Ley Riojana 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, contiene ya disposiciones relativas a la participación ciudadana en sus arts. 17 y siguientes.

Sea como fuere, y en línea con lo razonado por la parte expositiva del Anteproyecto, incrementar y fortalecer los instrumentos de participación de los ciudadanos en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas resulta coherente con el propósito, proclamado por el Preámbulo constitucional, de “*establecer una sociedad democrática avanzada*”. Y, por ello, fruto de esa creciente preocupación, a día de hoy varias Comunidades Autónomas han aprobado ya Leyes de contenido semejante al del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen. Así, la Ley andaluza 7/2017, de 27 de diciembre; la Ley aragonesa 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana; o la Ley valenciana 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

4. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

Por tanto, como se ha anticipado ya, resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias que son objeto de la norma proyectada.

A) Como título general, el art. 7.2 EAR '99 establece que *“corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, 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 (...)”*

B) Además, en la medida en que el establecimiento y determinación de los mecanismos o técnicas de participación entrañe la regulación de nuevos procedimientos administrativos (así sucede con el “procedimiento” a través del cual la Administración resolverá acordar, o no, la apertura del proceso participativo o colaborativo, arts. 18 y 19 del Anteproyecto), el legislador autonómico está habilitado para ello en virtud del art. 8.2 EAR '99, que atribuye a la CAR la competencia exclusiva en materia de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja”*, naturalmente, con respeto a las previsiones que, en materia de procedimiento administrativo común, haya hecho el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el art. 149.1.18 CE (por todas, STC 50/1999)

C) De otra parte, la participación ciudadana tiene también una evidente proyección organizativa, que puede traducirse (como acontece ya en el Ordenamiento autonómico, según se ha expuesto con anterioridad) en la constitución y regulación de los *“órganos colegiados de participación ciudadana”* a los que se refiere el art. 41 del Anteproyecto, y a los que aludiremos, *in extenso*, al analizar este precepto en las observaciones al articulado). Y también, en la posible creación de *“órganos específicos”* de *“asesoramiento y evaluación”* en materia de participación, tal como prevé el art. 42.2 del Anteproyecto.

A tal efecto, la Comunidad Autónoma de La Rioja cuenta con el título competencial que le atribuye el art. 26.1 EAR '99 en orden a *“la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*.

D) Por otro lado, los artículos 21.1.a) y 22 del Anteproyecto prevén, como una de las *“metodologías”*... *“para hacer efectiva la participación ciudadana”*, las denominadas *“consultas públicas”*.

Ciertamente, el art. 9.7 EAR '99 atribuye a la CAR competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“sistema de consultas populares en el ámbito de La Rioja, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Constitución y demás Leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria”*.

Por ello, el juego de los arts. 7.2 y 9.7 EAR '99, impide descartar, *a priori*, que el legislador autonómico pueda regular consultas públicas entendidas como instrumento de

democracia participativa. Pero ello –lo adelantamos ya desde este momento- con sujeción a los estrictos términos que imponen: **i)** el art. 149.1.32 CE (que reserva en todo caso al Estado la “*autorización de consultas populares por vía de referéndum*”); y **ii)** el propio art. 9.7 EAR '99, que restringe sobremanera el ámbito de la competencia autonómica, en cuanto exige que el desarrollo legislativo del “*sistema de consultas populares*” se realice “*de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Constitución y demás Leyes del Estado*”, al que, además corresponde “*la autorización de su convocatoria*”.

Examinaremos con más detalle la cuestión en el apartado siguiente, al abordar los límites y condicionantes de las competencias autonómicas para regular las materias comprendidas en el Anteproyecto; y también en el examen relativo al art. 22 del Anteproyecto.

5. Límites y condicionantes constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica en esta materia.

A) Como primer límite que enmarca el ámbito de configuración normativa del que dispone el legislador autonómico, el primero que debe ponerse de manifiesto, por obvio que resulte, es el que traza el propio art. 7.2 EAR '99. A saber, que la obligación –si se quiere transversal, o general- que pesa sobre los poderes públicos de la CAR en orden a promover la participación de los ciudadanos, ha de hacerse efectiva por la CAR “*en el ámbito de sus competencias*”, sin que, naturalmente, ese mandato dirigido a los poderes públicos de la Comunidad pueda interpretarse o aplicarse en la práctica legislativa como una cláusula que permita a la CAR invadir o desconocer las competencias que el Ordenamiento Jurídico atribuye al Estado o a las Corporaciones Locales.

B) Por otro lado, al establecer técnicas e instrumentos de participación ciudadana en la actuación de la Administración autonómica, el legislador riojano debe también ser respetuoso con las bases del régimen jurídico que, para todas las Administraciones Públicas, ha establecido el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.18 CE.

Aspecto que analizaremos con más detalle en las observaciones a los artículos arts. 13.2.c), 13.2.d) del Anteproyecto (“*Iniciativas colaborativas*”); 34 (“*Redes de actores*”); y 41 (“*Órganos colegiados de colaboración ciudadana*”).

C) Conviene ahora que examinemos detenidamente el contenido y los límites de las competencias autonómicas para regular las “consultas públicas” a las que se refiere el art. 22 del Anteproyecto.

Al respecto, debemos comenzar realizando dos precisiones fundamentales, en línea con la doctrina fijada al respecto por el Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 31/2015 y 51/2017, a las que nos remitimos, en aras a la necesaria brevedad).

i) En primer lugar, debe quedar claro que las “*consultas no referendarias*”, por un lado, y los *referenda*, por otro, son categorías jurídicas distintas y mutuamente excluyentes. Las consultas no referendarias son manifestaciones propias de la *democracia participativa*, tal como la describe el propio Tribunal Constitucional en la misma STC 31/2015. Por el contrario, un *referéndum* es una expresión de la *democracia directa*, de modo que, cuando los ciudadanos participan en él, lo hacen en el ejercicio del derecho de participación política proclamado por el art. 23.1 CE. En palabras de la STC 31/2015 (F.Jco 6º), “*las consultas populares no referendarias, si bien son una expresión del fenómeno participativo, no se encuentran comprendidas dentro de las formas de participación a la que se refiere aquel precepto*”.

ii) La segunda precisión, vinculada a la anterior, es de naturaleza competencial.

Como ha recordado la propia STC 31/2015 (F. Jco 6º), la regulación de cualesquiera consultas populares por vía de referéndum se encuentra, por virtud de los arts. 23.1 y 81.1 CE y del art. 92.3 CE, sometida a una doble reserva de Ley Orgánica: “*una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y, otra, específica, asociada a la institución del referéndum*”, debiendo recordarse, en relación a esta reserva *específica*, que el art. 92.3 CE prevé que “*una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución*”.

Pues bien, en lo que interesa al caso, la Ley Orgánica dictada en cumplimiento del art. 92.3 CE (esto es: la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum) no prevé ninguna consulta referendaria de ámbito autonómico distinta de las previstas en los arts. 151 y 152 CE, tal como recuerda la STC 31/2015.

A su vez, y según dispone el art. 9.7 EAR '99, el desarrollo y ejecución que el legislador autonómico puede hacer del “*sistema de consultas populares en el ámbito de La Rioja*” debe verificarse siempre “*de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Constitución y demás Leyes del Estado (...)*”. Y esto supone, en definitiva, que, en tanto en cuanto el legislador orgánico no ha previsto la celebración de ningún referéndum autonómico distinto de los ya tipificados por los arts. 151 y 152 CE, el legislador autonómico tampoco puede *desarrollar* ni *ejecutar* ningún referéndum de ámbito autonómico.

Siguiendo el criterio de la STC 31/2015, la cuestión presenta perfiles parcialmente distintos para las consultas populares en el ámbito local, porque la DA Única de la LO

2/1980 dejó expresamente fuera del ámbito de aplicación de la Ley a las consultas municipales, cuya regulación se remitió a la legislación básica de régimen local (en este caso, al art. 71 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local). Esta circunstancia ha permitido al legislador autonómico riojano, sin salirse de los contornos establecidos por el art. 9.7 EAR '99, y en desarrollo de la legislación básica estatal (LBRL) que le permite el art.9.8 EAR '99, desarrollar las consultas populares en el ámbito local. Así lo ha hecho mediante el art. 168 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja. Precepto que, naturalmente, exige que la celebración de las consultas populares locales se realicen con la autorización previa del Estado, por imperativo del propio art. 9.7 EAR '99 en relación con el art. 149.1.32 CE.

iii) Pues bien, si, como ha quedado dicho, el legislador autonómico no puede regular ni habilitar la celebración de ningún *referéndum de ámbito autonómico* (instrumento de democracia *directa*); pero sí puede disciplinar las “consultas públicas” como mero instrumento de la democracia *participativa* en cumplimiento del mandato establecido por el art. 7.2 EAR '99, la cuestión central radica en determinar cuál es la diferencia entre una y otra figuras.

Y sobre esa cuestión, de nuevo, nos remitimos a los criterios sentados por las SSTC 31/2015 y 51/2017 (y las en ellas citadas).

Para comenzar, a la hora de calificar como *referendaria* o no a una determinada “consulta” (lo que incidirá directamente en la constitucionalidad de la medida legislativa que nuestra Comunidad Autónoma, en este caso, pretenda aprobar), deben prescindirse de elementos como el *nomen iuris* o calificación formal que utilice el legislador (STC 31/2015, F. Jco. 7º), o del carácter vinculante o no que se dé a la consulta (aspecto que el TC califica de “irrelevante” STC 31/2015, F. Jco. 5º)

Y así, los “rasgos que caracterizan la institución del referéndum” han sido precisados, por todas, por la STC 31/2010, citada por la STC 31/2015:

«El referéndum es, por tanto, una especie del género "consulta popular" con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público, a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el art. 23.1 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica "por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos

procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.» (FJ 2)

iv) De ahí resultan los dos elementos *sustantivos* cuya concurrencia obliga a calificar una consulta –quíéralo o no el legislador, y por ilegal que sea la regulación que éste pretenda acometer- como *materialmente referendaria*. Uno es de *carácter subjetivo o personal*. Otro es de naturaleza *procedimental*.

En cuanto al primero de ellos “*a través del referéndum, se produce un llamamiento del poder público a la ciudadanía para ejercer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE. El destinatario de la consulta es el conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial o, lo que es lo mismo, el cuerpo electoral*”. (STC 31/2015, F. Jco 5.a)

Por lo que hace al segundo, lo propio de un referéndum es “*que la opinión del cuerpo electoral se expresa por medio de un proceso electoral, a fin de que el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política y, de este modo, considerarse una genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE*”. (STC 31/2015, F. Jco 5.b)

v) Centrándonos en el primero de esos elementos materiales, mientras en el referéndum participan, al menos, todas las personas que forman parte del cuerpo electoral de que se trate, las consultas meramente participativas o no referendarias:

“...recaban, en cambio, la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), por lo que articulan «voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Frente a las formas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (uti cives), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (uti singulus) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (uti socius)” (STC 31/2015, F. Jco 5º a).

En esta diferencia inciden los F. Jcos 8º y 9º de la STC 31/2015, que otorgan un tratamiento distinto, a efectos del examen de su constitucionalidad, a las “*consultas generales*” y a las “*consultas sectoriales*” que regulaba la Ley catalana 10/2014, de 26 de septiembre.

Los preceptos referidos a las consultas generales fueron declarados inconstitucionales al ser materialmente referendarios, y ello en la medida en que “*el cuerpo electoral conformado en el art. 5.1 de la Ley, aunque lo desborda, abarca al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Cataluña o del ente territorial*

local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos sectoriales sino su voluntad general uti cives”.

Por el contrario, los artículos de aquella Ley 10/2014 atinentes a las consultas sectoriales fueron declarados constitucionales siempre que se interpretasen del modo establecido por el Alto Tribunal, a fin de que no rebasasen los límites que separan las consultas referendarias de las referendarias. A saber:

“...bien entendido, pues, que el colectivo destinatario de la consulta sectorial en ningún caso puede coincidir con el conjunto de personas a quienes se refiere el art. 5.1 de la Ley impugnada (sino a sectores de ese conjunto conformados en torno a intereses afectados directamente por el objeto de la pregunta) ni, en definitiva, configurarse de un modo tal que el resultado de la consulta pueda imputarse al conjunto de la ciudadanía o cuerpo electoral”.

En definitiva, y desde esa óptica, el elemento relevante no será tanto el *ámbito territorial* de la consulta (autonómico o inferior), sino el *ámbito personal* de sus destinatarios; que no podrá estar conformado por todas las personas incluidas en el cuerpo electoral del ámbito territorial (mayor o menor) de la consulta sino, mucho más limitadamente, por las personas o colectivos concretos cuyos *“intereses”* se vean *“afectados directamente por el objeto de la pregunta”* que, a través de la consulta, pretenda formularse.

vi) De lo expuesto cabe concluir que el legislador autonómico riojano está constitucional y estatutariamente habilitado para regular *“consultas públicas”* como estricto instrumento de la *democracia participativa*, con sujeción a los límites materiales que acabamos de examinar.

6. Recapitulación.

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana y Colaboración Social que nos ha sido remitido para dictamen, con respeto al conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del bloque de constitucionalidad, enmarcan el ejercicio de sus competencias, tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo del Anteproyecto.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las

relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico con los administrados.

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Análisis del Anteproyecto

1. Observaciones generales.

A) De naturaleza sustantiva.

Sin perjuicio de las consideraciones que se formulan, sobre preceptos concretos del texto, en el siguiente apartado, el Anteproyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse, por lo que merece un juicio general favorable a este Consejo Consultivo.

B) De carácter formal.

Con carácter previo al análisis del articulado, y a la vista de la lectura del cuarto borrador del Anteproyecto, este Consejo desea formular una consideración de índole formal, con el ánimo de aportar elementos de juicio que puedan resultar útiles tanto en la aprobación final del Proyecto de Ley, como en su ulterior tramitación parlamentaria.

Algunos de los preceptos del texto examinado no resultan fácilmente inteligibles, bien porque no utilizan un lenguaje suficientemente claro y sencillo, o bien porque emplean términos que no son reconducibles con nitidez a los campos semánticos y a los conceptos jurídicos generalmente utilizados en la redacción de las disposiciones normativas. Así, pueden citarse, como ejemplos, expresiones como “*los instrumentos de participación se enmarcan en una perspectiva de proceso*” (art. 5.1.j); “*espacios participativos*” (art. 10.2); “*espacios*” (art. 23.1); “*procesos colaborativos abiertos a la deliberación y proposición efectiva*” (art. 33.3), “*niveles de intervención pública existentes*” (art. 34.2).

Por su parte, otros apartados, albergan un contenido que parece más programático que prescriptivo o dispositivo; y que, por ello, encontraría mejor acomodo en la Exposición de Motivos que en el articulado de la Ley, cuyos preceptos deben describir con precisión supuestos de hecho y atribuir a esos supuestos de hecho consecuencias jurídicas concretas. Así sucede con los arts. 16.2 o 16.3, referidos al “*tejido asociativo*” y al censo de participación ciudadana, a los que ya se refieren, con un carácter más nítidamente normativo, otros preceptos como el 7.3 o el 8, respectivamente.

Además, el Anteproyecto utiliza en varios artículos conceptos cuyo significado no se ha descrito con anterioridad. Por ejemplo, los denominados “*principios*” de “*especialidad y proporcionalidad*” (relativos a las “*encuestas*”, art. 24) o los de “*pertinencia y racionalidad*” (referentes a la atribución de medios materiales a las “*Comunidades de usuarios y usuarias*”, art. 35.3), principios que no aparecen incluidos dentro del listado contenido en el art. 5, y cuya definición no se precisa en ninguna otra parte del Anteproyecto.

Por último, otros apartados e incisos presentan problemas de redacción o de concordancia (comprensibles, y a buen seguro debidos a la redacción del texto en fases sucesivas) que convendría depurar. Por ejemplo, el art. 2.2 establece que “*se entiende por participación ciudadana... los procesos orientados a promover*”. En realidad, la participación ciudadana es una actividad de los ciudadanos que se desarrolla a través de esos “*procesos*”.

Por todo ello, se sugiere a la Consejería promotora del Anteproyecto que proceda a una revisión cuidadosa del texto, con el fin de dotar a la Ley de la claridad y coherencia sistemática necesarias, lo que permitirá identificar mejor el mandato normativo contenido en cada uno de sus preceptos y, en definitiva, redundará en la mejor aplicación futura de la Ley y en su más completo conocimiento por la ciudadanía. Objetivos que, si siempre son deseables, más aún lo son cuando se trata, como es el caso, de una norma llamada, precisamente, a fortalecer los mecanismos de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

2.- Observaciones concretas al articulado.

A) Sobre el artículo 5.

El **art. 5.1** parece contener un error de redacción: “*La participación ciudadana y (la) colaboración ciudadana se sujetará (n) a los siguientes principios...*”

A su vez, el **art. 5.1.b)**, relativo al “*principio de transparencia*” tal vez debería aclarar que la información pública deberá estar “*disponible en los procesos* (de participación y colaboración ciudadana)”

El **art. 5.1.j)** sería más claro si describiera qué se entiende por “*perspectiva de proceso*”.

Por lo demás, nos remitimos a la observación general realizada antes relativa a la ausencia y falta de definición, en este art. 5, de principios a los que se alude en otras partes del texto (arts. 24.2 o 35.3).

B) Sobre el artículo 6.

1. El **art. 6.1** establece que “*se reconoce el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a la participación en los procesos de toma de decisión (...) desarrollados por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley*”.

Aunque, puesto en relación con el art. 2º, la intención que subyace al art. 6.1 es clara, tal vez resultaría preferible precisar que lo que se reconoce es el derecho de la ciudadanía a participar en los “*procesos ... desarrollados*” por la Comunidad Autónoma de La Rioja en el ámbito de sus competencias, que es el ámbito material al que se extiende el art. 7.2 EAR '99.

2. El **art. 6.2.c)** contiene un error de redacción: “(el derecho) *a que se publique el resultado definitivo del procedimiento en el que ha (n) participado...*”, pues en ese apartado, el verbo participar se refiere a “*las ciudadanas y los ciudadanos*” (art. 6.1).

C) Sobre el artículo 7.1

El **art. 7.1** extiende la condición de titulares del derecho a la participación ciudadana a “*las personas extranjeras residentes en La Rioja*”.

Como es sabido, el art. 13.1 CE establece que “*los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley*”. Por otro lado, el art. 6 de la LO 4/2000, de 12 de enero, de Derechos y Deberes de los Extranjeros en España y de su Integración Social (LOEX) dispone, en desarrollo del art. 13.1 CE, los términos en que los ciudadanos extranjeros podrán ejercer el derecho de participación política, señalando el art. 6.2 que “*los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación*”.

En definitiva, para acomodar con más rigor el art. 7.1 del Anteproyecto al art. 6.2 LOEX, debería precisarse que el derecho de participación se extiende a las personas extranjeras residentes en La Rioja y empadronadas en un municipio de la Comunidad.

Obviamente, quedan fuera de estas previsiones generales (*ex art. 13.2 CE y, en su desarrollo, art. 6.1 LOEX*) el derecho de sufragio activo y pasivo, que, con carácter general, sólo corresponde a los ciudadanos españoles; pudiéndose solo reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a ciudadanos extranjeros en las elecciones municipales y en los términos que establezcan los tratados internacionales y, en su caso, en la Ley.

D) Sobre el artículo 7.3.b)

1. El **art. 7.3.b)** enumera, dentro de los “*grupos representativos*” que podrán participar a través de los mecanismos regulados por el Anteproyecto a los “*grupos de interés*”.

Sin embargo, la aplicación práctica de esta previsión normativa puede encontrarse con el obstáculo de que esta figura no se encuentra regulada en el Ordenamiento Jurídico autonómico vigente, que no contempla la existencia de ningún registro administrativo que permita, mediante la inscripción de estos grupos, su identificación y conocimiento públicos.

Ello a diferencia de lo que sucede en otros Ordenamientos autonómicos, pudiendo citarse como ejemplos, el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha; el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat de Cataluña y de su sector público; o el Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña.

En este mismo sentido, por Resolución de 9 de marzo de 2016 del Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (BOE del 11) se ha creado el fichero de datos de carácter personal “Registro de grupos de interés”. En fin, en la actualidad se halla en tramitación, en el Congreso de los Diputados, la Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso “*para la regulación de los Grupos de Interés*”, admitida a trámite por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de febrero de 2017 (BO de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, de 3 de marzo de 2017, nº 96-1, Serie B).

2. Por otra parte, el art. 7.2.c) parece contener una errata: “*organizaciones y personas... que se dedica(n) parte de su actividad...*”

E) Sobre el artículo 8.

1. El **art. 8** describe el “*censo de participación ciudadana*”, 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*”.

Según resulta del conjunto del art. 8, las personas no inscritas tienen, naturalmente, pleno derecho a la participación (art. 8.2 y 8.5), pero los inscritos en el censo (que “*determinarán los ámbitos sectoriales o territoriales en que sus intereses se manifiesten*”, art. 8.2) serán, además, informados “*de manera inmediata y detallada de cualquier proceso participativo de los recogidos en esta Ley...*”, expresión que parece aludir a una información que le vaya a ser dirigida a los inscritos de manera individual, nominativa o personalizada.

Si es así, tal vez debería aclararse este extremo pues, en definitiva, ese es el único efecto adicional que producirá la inscripción en el referido censo.

Igualmente debería indicarse quién haya de facilitar esa información a los inscritos. Cabalmente, será la propia Administración autonómica a través de la Consejería competente en materia de participación, a la que estará “*adscrito*” el censo, ex art. 8.3.

2. El **art. 8.5** establece que “*la participación en dichos procesos no sustituye el trámite de audiencia pública en los supuestos en que este sea preceptivo conforme a la normativa correspondiente*”. Pues bien, la mención a la “*audiencia pública*” debería en realidad ampliarse, en general, a cualesquiera trámites de naturaleza o finalidad participativas establecidos por la normativa que regule cada procedimiento administrativo.

3. El **art. 8.8** establece que ese censo “*no tiene la naturaleza jurídica de un registro administrativo a efectos de lo previsto en la normativa vigente*”.

Sin embargo, quiérase o no, si el “*censo de participación ciudadana*” es un conjunto ordenado de datos de carácter personal, cuya titularidad y llevanza corresponde a la Administración Pública autonómica, y cuya existencia se ordena a la realización de funciones públicas (en definitiva, facilitar de modo más intenso la participación a aquellos ciudadanos que así lo soliciten); se trata sin duda de un registro administrativo; sin que el art. 8.8 identifique cuál es esa “*normativa vigente*” a cuyos efectos el censo carezca de tal carácter.

F) Sobre el artículo 10.2.

El **art. 10.2**, atinente a la “*participación de la infancia y la adolescencia*” dispone que “*... la Administración promoverá*” esa participación “*mediante la creación de espacios participativos integrados por niños, niñas y adolescentes...*”.

El concepto “*espacio participativo*” debería concretarse con el fin de identificar qué se entiende por tal: si acaso un espacio físico o virtual o tal vez órganos específicos de participación.

En relación con esta segunda posibilidad, obvia recordar que en el ámbito educativo la participación de “*la infancia y la adolescencia*” se hace efectiva ya a través los Consejos Escolares regulados por la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, a la que acertadamente alude la Memoria Previa de la Secretaría General Técnica, de 12 de julio de 2018.

G) Sobre el artículo 10.3.

El art. 10.3 del Anteproyecto prevé que las personas menores de 18 años ejerzan la participación de manera “*directa*”.

Sin embargo, en relación con esta posibilidad, debe recordarse que los menores de edad tienen la capacidad de obrar limitada (cfr. arts. 154, 222, y 315 y ss Cc), lo que se traduce, en una correlativa restricción de su “*capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas*”, pues solo la tendrán, conforme al art. 3.b) LPACAP’15 “*para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate*”.

H) Sobre el art. 13.2 y, por conexión, sobre los arts. 14.1.b) y 33.1.

1. El **art. 13.2**, define, en sus **apartados c) y d)**, las *iniciativas colaborativas públicas y ciudadanas*, que comparten como nota común el que ambas darán lugar a la incorporación de “*medios económicos, bienes, derechos o trabajo*”, procedentes de personas jurídico privadas, a una determinada “*actividad de competencia o interés público autónomo*”.

En términos coherentes, el **art. 33** regula las denominadas “*iniciativas colaborativas*”, que, en su **apartado 1º**, se definen como “*aquella forma de colaboración por la que Administración y ciudadanía desarrollan una determinada actividad de competencia o interés público autónomo, a cuyo fin aportan de manera conjunta los medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal*”.

Yendo más allá, el **art. 14.1.b)** del Anteproyecto incluye dentro del “*ámbito objetivo sobre el que se podrán articular las iniciativas*” (entre ellas, las colaborativas) no solo el “*diseño y la evaluación de los servicios públicos*”, sino, además, “*la propia gestión y prestación del servicio*”.

2. La lectura conjunta de todos estos preceptos obliga a recordar, sin embargo, que nuestro Ordenamiento Jurídico prevé ya numerosas figuras que, de un modo u otro,

regulan los mecanismos a través de los cuales las Administraciones Públicas pueden recabar la colaboración de los particulares (a través de la aportación, por éstos, de “*medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal*”) para la realización de esas actividades de “*competencia o interés público*” a las que se refieren los apartados transcritos.

Por solo citar algunas de esas figuras:

i) Los contratos administrativos, regulados por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP '17), y, entre ellos, especialmente, el contrato de concesión de obras (art. 14), o el contrato de concesión de servicios públicos (arts. 15 y 284 LCSP '17).

Conviene que nos detengamos en este último, ya que el art. 14.1.b) del Anteproyecto se refiere específicamente a la gestión y prestación de los servicios públicos como objeto posible de las iniciativas participativas y colaborativas. Pues bien, el contrato de gestión de los servicios públicos, que es uno de los contratos administrativos típicos, precisamente, permite a la Administración la gestión indirecta de los servicios públicos de su titularidad -con exclusión, naturalmente, “*de los que los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos*”. (art. 284.1 LCP '17)- mediante la adjudicación de esa gestión a una persona jurídico-privada, el concesionario del servicio público.

ii) Las sociedades o empresas de economía mixta para la explotación de obras o la gestión de servicios públicos. V, así, DA 22ª LCSP 17, o arts. 102 y ss del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.

iii) Los convenios celebrados entre una Administración Pública y un sujeto de Derecho Privado (art. 47.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Convenios que se despliegan en un ámbito material distinto -y excluyente- al de los contratos administrativos pues “*no podrán tener por objeto las prestaciones propias de los contratos*” (art. 47.1 LRJSP); pero que igualmente colocan ante los sujetos que los otorgan (una Administración y personas jurídico privadas, en el caso de los convenios a que se refiere el art. 47.2.c) LRJSP) ante la obligación de actuar juntos “*para un fin común*”, para lo cual se comprometen, con carácter jurídicamente vinculante, a realizar actuaciones, aportaciones económicas u otras prestaciones (arts. 47.1 y 49.c) y d) LRJSP).

3. Por todo ello, la definición que los arts. 13.2 y 33.1 del Anteproyecto proporcionan sobre lo que sean las “*iniciativas colaborativas*”, así como la amplísima extensión del alcance objetivo que para ellas se reservan (especialmente, *ex* art. 14.1.b), suscitan serias dudas a este Consejo Consultivo, pues, con su actual redacción, los preceptos analizados se prestan a dos interpretaciones antitéticas:

-Una, según la cual los arts. 13.2 y 33.1 se están refiriendo a figuras e instituciones ya existentes (así parece inferirse del tenor del art. 33.4).

En tal caso, el texto debería aclararlo debidamente, pues de otro modo resulta equívoco, ya que califica como “*iniciativas colaborativas*” a lo que no son sino contratos administrativos, convenios administrativos u otras figuras o instituciones ya contempladas -con sus respectivas denominaciones y con sus correspondientes regímenes normativos- por nuestro Ordenamiento Jurídico.

-Otra interpretación, según la cual lo pretendido por el redactor del texto sería constituir una figura o institución nueva (lo que no parece ser el caso, a la vista de los términos tan genéricos e inconcretos con que están redactados los art. 13.2 y 33.1).

Pues bien, esta posibilidad se encontraría, sin duda, sumamente limitada por el hecho de que el legislador autonómico no podría solapar o desplazar, con la normación que resultaría de los proyectados arts. 13.2, 14.1.b) y 33, figuras e instituciones que forman parte del régimen jurídico básico de todas las Administraciones Públicas (desde luego, también de la autonómica riojana) y que, precisamente, han sido reguladas por el legislador estatal al amparo de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.18 CE. Así, los contratos administrativos y todo el régimen jurídico de la contratación pública (cfr. DF 1ª.3 LCSP '17), o los convenios administrativos (cfr. DF 14ª LRJSP).

4. En definitiva, los arts. 13.2, 14.1.b) y 33.1 deberían ser modificados, con la redacción que se considerase suficiente, para precisar su sentido y su alcance, en términos que resulten acomodados a las apreciaciones precedentes.

5. En el Art. 14.1 el apartado d debería ser el c.

I) Sobre el artículo 15.2 y, por conexión, sobre el art. 19.3.e)

1. El **art. 15** regula la “*eficacia*” de los procesos de participación y colaboración ciudadana.

En particular el **art. 15.2** dispone que “*los procesos y participación ciudadana determinarán de forma expresa el objetivo de los mismos, y el carácter vinculante o no del proceso (...)*”, añadiendo el art. 15.3 que “*en los procesos participativos que se hayan determinado como no vinculantes el órgano competente para resolver deberá motivar adecuadamente la decisión*”.

En relación con el art. 15.2, el **art. 19.3.e)** establece que el “Acuerdo básico” que se elaborará, al inicio del proceso participativo, por el órgano administrativo competente para

iniciarlo, “*determinará, como mínimo, los siguientes extremos: e) la eficacia pretendida para el proceso participativo o colaborativo*”.

2. El examen conjunto de ambos apartados permite inferir que la determinación del carácter o eficacia (vinculante o no) del resultado de la participación ciudadana se determinarán al inicio de cada proceso participativo, por el órgano administrativo competente para acordar ese inicio; y que ese carácter se determinará en el seno del “Acuerdo básico” a que se refiere el art. 19.

Pues bien, con la redacción que actualmente contiene el Anteproyecto, esos apartados merecen a este Consejo Consultivo un juicio desfavorable porque, como es evidente, la Administración autonómica, al resolver sobre el inicio de un proceso participativo determinado y al elaborar el “Acuerdo básico” concreto que haya de regir tal proceso participativo, no puede otorgar al resultado de la participación ciudadana otra eficacia *jurídica* ni otro carácter (vinculante o no), que los que a esa participación ciudadana le reconozcan las normas jurídicas que, en cada caso, regulen las potestades o funciones que la Administración haya de ejercer.

Y ello es así porque lo contrario supondría tanto como permitir al Poder Ejecutivo devaluar, demediar o “auto-restringir” el ejercicio de potestades o funciones que el Ordenamiento Jurídico le ha confiado en plenitud al Gobierno o a la Administración autonómica (que ostentan la capacidad de determinar, en última instancia, el contenido material de la decisión que haya de adoptarse en el ejercicio de tales funciones o potestades) pero sobre cuyo alcance o extensión el propio Poder Ejecutivo no puede disponer.

Piénsese, a título de meros ejemplos, en la iniciativa legislativa o en la potestad reglamentaria del Gobierno (tal como la reconocen, al Poder Ejecutivo, los arts. 20 y 24.1.a) EAR ‘99, y cuyo ejercicio ha regulado el legislador a través de las Leyes 8/2003 y 4/2005); en las potestades de planificación territorial y urbanística (arts. 8.1.16 EAR ‘99, y, en su desarrollo, la LOTUR); o en la función de ordenación de los recursos de los sistemas educativo o sanitario.

3. En el Ordenamiento autonómico riojano, esta idea del carácter limitado de la eficacia de la participación ciudadana ha sido expresada con suma precisión por el art. 163.2 de la Ley 1/2003, de 1 de marzo, de Administración de La Rioja, a cuyo tenor “*las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán, en ningún caso, menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley*”.

En parecidos términos, y en un ámbito regulatorio idéntico al del Anteproyecto, son también taxativos los apartados 1 y 2 del art. 16 de la Ley andaluza 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana.

Por su parte, la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha recordado reiteradamente, en relación con la participación ciudadana que tiene lugar en el procedimiento reglamentario a través del trámite de audiencia (por todas, S. de 21 de junio de 2004, Rec. nº 70/1992) que *“ese trámite para audiencia no puede transformarse en una intervención en el proceso de elaboración reglamentaria que haga a quien se concede, copartícipe de una potestad que constitucionalmente sólo corresponde al Gobierno”*.

4. En definitiva, los arts. 15.2 y 19.3.e) deberían modificarse, con la redacción que se considere necesaria, para aclarar que el resultado del proceso participativo no podrá tener otra eficacia o alcance jurídicos que los que le atribuyan las normas que en cada caso regulen la potestad o función que el Gobierno o la Administración autonómica hayan de ejercer.

J) Sobre el artículo 17.

El **art. 17** regula el Programa anual de participación y colaboración ciudadana, que aprobará el Gobierno de La Rioja, y en el que se incluirán, con carácter previo al inicio de cada ejercicio, *“las iniciativas públicas”* participativas y colaborativas que se pretendan desarrollar durante ese ejercicio.

El **art. 17.4** prevé la inclusión excepcional, en el Programa, de procesos participativos y colaborativos no previstos inicialmente en él. Sin embargo no aclara quién deba solicitar esa inclusión, o quién haya de decidir finalmente si se procede, o no a ella.

Por su parte, el **art. 17.5** indica que el Programa incluirá actualizaciones trimestrales sobre *“la información referida a las iniciativas ciudadanas, con independencia del sentido en que se resuelva la solicitud”*. La comprensión del precepto tal vez resultaría más fácil si aclarase que se refiere a *“la solicitud”* de cada iniciativa ciudadana.

K) Sobre el artículo 18.

El **art. 18** regula el procedimiento para acordar el inicio o *“apertura del proceso participativo o colaborativo”*.

1. El **art. 18.1** alude, como órgano al que se encomienda resolver si procede, o no, esa *“apertura”*, al *“órgano competente de la Comunidad Autónoma”*, pero no queda claro si ese *“órgano competente”* será único, y siempre el mismo, para resolver sobre la admisión o rechazo de todas las iniciativas ciudadanas; o si, por el contrario, para resolver

sobre cada una de ellas, el “*órgano competente*” será distinto en función de la Consejería a cuyo ámbito material de competencias afecte el proceso participativo o colaborativo al que los ciudadanos pretendan dar inicio.

2. Por lo demás, el art. 18 regula dos cuestiones distintas, que tal vez merecerían contenerse en dos artículos separados, en aras a una mayor claridad: Una, el inicio *-de oficio-* de los procesos participativos y colaborativos *públicos*. Y otra (arts. 18.3 y ss) el inicio *-a instancia de parte-* de los procesos participativos y colaborativos *ciudadanos*.

3. En relación con esta segunda cuestión, los apartados 3º y siguientes del art. 18 deberían ordenarse de modo correlativo al *íter* cronológico que habrá de seguir la solicitud: i) presentación de la solicitud (con indicación del órgano al que ha de dirigirse); ii) informe previo sobre esa solicitud, que han de emitir las Consejerías afectadas (art. 18.8); y iii) resolución, con exposición separada de las causas para su denegación (actuales arts. 18.5 y 18.6); y del plazo para dictar la resolución y los efectos del silencio (aspectos estos sobre los que los apartados 3 y 9 parecen redundantes y podrían refundirse en uno solo).

4. Por lo demás, debería aclararse si el informe “*técnico*” necesario para denegar la solicitud de iniciativa ciudadana (art. 18.4) es distinto o adicional al general exigido por el art. 18.8.

L) Sobre el artículo 22.

1. El **art. 22** regula las consultas públicas que puede convocar el Gobierno de La Rioja para “*recabar la opinión de un determinado colectivo de personas, que actuarán a título individual, sobre determinados ámbitos o políticas públicas...*”.

En relación con esta cuestión, hemos examinado en el Fundamento Jurídico Tercero.5.C) el marco competencial en el que puede moverse válidamente el legislador autonómico.

2. Proyectando sobre el art. 22 del Anteproyecto las consideraciones que hemos realizado con anterioridad, parece claro, a juicio de este Consejo Consultivo, que el redactor del texto ha querido ser escrupulosamente respetuoso con la doctrina constitucional que hemos analizado, que ha sido trasladada en términos casi literales, a varios apartados (como el art. 22.1, “*opinión de un determinado colectivo de personas*”; o el art. 22.2 *in fine*, “*... no podrán articular voluntades generales imputables al cuerpo electoral en su conjunto*”).

3. No obstante, dada la trascendencia de la cuestión, y con el fin de garantizar la plena adecuación constitucional del precepto examinado, el **art. 22.4**, relativo al “*ámbito*

territorial” de las consultas, debería completarse con una mención que, con el tenor que se estimase suficiente, incorporase el criterio fijado por el Tribunal Constitucional según el cual, con independencia de cuál sea el ámbito territorial o espacial de esa consulta, en ningún caso podrá considerarse llamado a participar en ella el conjunto de personas que integren los cuerpos electorales correspondientes a ese ámbito territorial, sino solamente partes de ese conjunto conformadas en torno a los intereses sectoriales concretos afectados directamente por el objeto de la pregunta.

4. Esta importante matización resulta muy necesaria si se tiene en cuenta que el **art. 22.6.b)**, a la hora de determinar los sujetos que pueden instar la celebración de consultas públicas, dispone que la iniciativa ciudadana para solicitarla debe estar suscrita “*por las firmas de al menos, el dos por ciento de los electores del último censo electoral publicado, referido al ámbito autonómico*”.

Y es que este **art. 22.6.b)**, podría introducir una confusión en cuanto a los sujetos que puedan, además de *solicitar* la celebración de consultas, *votar* en ellas; pues podría dar a entender (ya que el art.22 no contiene una previsión expresa en sentido contrario) que podrán votar todas las personas que integren ese “*último censo electoral*”, algo que, como ya hemos expuesto, no sería admisible.

Nada hay que objetar al **art. 22.6.b)** si lo que se pretende es que ese “*dos por ciento*” opere como una simple medida aritmética del número de personas que deberán *suscribir la iniciativa*; pero sí si lo que se pretende extraer de esa previsión normativa es que también puedan votar en la consulta todos los integrantes de ese censo electoral.

Por lo demás, el precepto merece a este Consejo las siguientes observaciones:

5. El **art. 22.1** dispone que quienes podrán recabar esa opinión son “*la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su Sector Público*”.

Sin embargo, en rigor, quien recaba esa opinión es el propio Gobierno de La Rioja (órgano institucional de la Comunidad, ex art. 15 EAR '99), pues, conforme al art. 22.7 del Anteproyecto, es el Consejo de Gobierno (que es uno de los órganos del Gobierno autonómico, conforme al art. de la Ley 8/2003), el órgano competente para acordar, mediante Decreto, la convocatoria de la consulta.

6. El **art. 22.6** enumera los sujetos que podrán instar la celebración de una consulta pública, como se ha señalado.

En particular, el **art. 22.6.b)** incluye entre estos sujetos al “*dos por ciento de los electores del último censo electoral publicado, referido al ámbito autonómico*”. Pues bien, se insiste en que las consideraciones que a continuación se realizan parten de considerar

que tal precepto simplemente busca fijar una *medida aritmética* de las personas que habrán de *solicitar* la celebración de una consulta, pero no anticipar quiénes puedan *votar* en ella.

Como es evidente, el censo electoral registra variaciones a lo largo del tiempo. Y, por otro lado, su composición puede ser diferente a efectos de unas u otras elecciones, incluso cuando estas se celebren en el mismo día. Piénsese en que la composición del censo para las Elecciones Generales y Autonómicas es distinta que para las Elecciones Municipales y al Parlamento Europeo (en tal sentido, arts. 31.1, 176 y 210 de la LO 5/1985, de 1 de junio, del Régimen Electoral General).

Por ello, debería precisarse qué se entiende por “*último censo electoral publicado, referido al ámbito autonómico*” con el fin de identificar cuál de ellos habrá de tomarse como referencia para calcular el número de personas que deberán instar la celebración de la consulta.

7. También dentro del **art. 22.6**, el **art. 22.6.c)** prevé que solicite la celebración de consultas el “*diez por ciento de los municipios de la Comunidad Autónoma... debiendo representar en conjunto a un mínimo del diez por ciento del último censo electoral publicado, referido al ámbito autonómico*”.

Además de reiterar lo ya señalado en cuanto a la necesidad de identificar el censo electoral que haya de tomarse como referencia; no queda claro qué población de cada municipio haya de tomarse en consideración para computar “*el diez por ciento del último censo electoral publicado*”, pues podría tratarse de la población *incluida* en el censo electoral de cada municipio; o de la población *empadronada* en cada municipio, que, obviamente, no son coextensas (piénsese en el caso de los ciudadanos extranjeros).

8. El **art. 22.7** dispone que “*la convocatoria para convocar consultas públicas corresponde al Consejo de Gobierno..., y deberá realizarse en el plazo de cuarenta y cinco días desde que haya sido acordada por el Consejo de Gobierno*”.

La redacción del apartado debería tal vez modificarse, pues lo que que deberá realizarse en dicho plazo es la consulta misma, no la convocatoria.

9. Como hemos señalado al analizar los títulos competenciales de los que dispone la Comunidad Autónoma para dictar la ley proyectada, el artículo 9.7 EAR '99 atribuye a La Rioja una competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “*sistema de consultas populares en el ámbito de La Rioja, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Constitución y demás Leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria*”.

En definitiva, con los límites ya examinados, la Comunidad Autónoma puede regular la celebración de consultas populares, y también convocarlas. Ello no obstante, esa celebración requiere que el Estado autorice la convocatoria de la consulta, pues el art. 9.7 EAR '99 no distingue, a esos efectos, entre las consultas populares referendarias (que el legislador autonómico no puede regular) y las no referendarias.

Por ello, para ser respetuoso con el marco estatutario en el que debe moverse, el Anteproyecto debería prever, como trámite previo a la convocatoria de la consulta por el Gobierno autonómico, que éste solicite al Estado la autorización de la convocatoria, pues sin esa autorización estatal no podría acordarse válidamente la convocatoria, ni, por tanto, celebrarse válidamente la consulta.

M) Sobre los arts. 23, 26, 27 y 28.

1. Los arts. 23, 26, 27 y 28 del Anteproyecto regulan diversas “*metodologías*” de participación ciudadana (según la expresión utilizada por el art. 21). Los “*foros de deliberación ciudadana*”, los “*Paneles de la ciudadanía*”, los “*Jurados de la ciudadanía*” y los “*Núcleos de intervención participativa*”.

2. Como consideración común a estos preceptos debe señalarse que el Anteproyecto, si bien define estas figuras, no determina aspectos básicos de su régimen jurídico. Por ejemplo, a quién corresponde decidir la constitución de estos “*foros*”, “*paneles*”, “*jurados*” y “*núcleos*”; a quién compete determinar las personas que, en su caso hayan de integrarlos, en caso de que sean de composición limitada (como sin duda parece ser el caso de los “*jurados*” o los “*núcleos*”); o quién haya de nombrar y “*dar participación a personas expertas*” (en el caso de los “*foros*”, ex art. 23.3). Si estas funciones corresponden a la Administración autonómica, debería indicarse así, concretándose, en lo posible el órgano administrativo al que se atribuye tal competencia (por ejemplo, el órgano competente para acordar el inicio del proceso participativo al que se refiere el art. 18.1, o cualquier otro).

3. Por otro lado, en algunos casos (así, los arts. 23, 26 o 27) tampoco se explicita el modo en que haya de exteriorizarse o plasmarse, en su caso, el resultado de los trabajos desarrollados y las conclusiones obtenidas por las personas y grupos que intervengan en estas variadas técnicas de participación.

4. Aunque ciertamente, la DF Primera del Anteproyecto prevé un ulterior desarrollo reglamentario de la Ley -que sin duda podrá utilizarse para dar a estas técnicas participativas una regulación más acabada- la Ley debería regular, al menos, sus aspectos generales y principios básicos, tal como hemos indicado, por todos, en nuestro dictamen D.2/17. Y es que, como señala el TC, es posible dejar a la potestad reglamentaria “*un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para*

optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley"; siempre, claro está, que, en un extremo contrario, *"no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir"* (cfr. SSTC 83/1984, FJ 4; 1/2003, FJ 3, especialmente, y 8/2011, FJ 9).

5. Por otro lado, el **art. 23.1** define los foros como *"espacios que tienen por objeto debatir..."*.

En este inciso, la expresión *"espacios"* resulta imprecisa y tal vez debería aclararse pues no queda claro si se utiliza en un sentido literal (como lugar físico o virtual) o figurado (como sinónimo de grupos de personas que debaten sobre una materia). Ello, a diferencia de la expresión *"espacios de información"*, que emplea el art. 26, que razonablemente puede identificarse como lugares físicos o virtuales que la Administración utiliza para facilitar información a los ciudadanos sobre una materia específica y en los que los ciudadanos pueden aportar a la Administración sus opiniones sobre esa materia.

N) Sobre el art. 24.3

1. El **art. 24.3** establece que podrá pedir la celebración de una encuesta ciudadana *"un conjunto de la ciudadanía, mayor de 18 años, empadronados que representen el uno por ciento de los electores del último censo publicado, referido al ámbito autonómico"*.

Por su parte, el art. 7 del Anteproyecto considera titulares del derecho de participación a quienes tengan la condición política de riojanos y, además, *"a las personas extranjeras residentes en La Rioja"*.

El juego de ambos preceptos permite dos posibles interpretaciones:

-Una, según la cual el *"uno por ciento de los electores del último censo"* constituiría una mera forma de cálculo del número de personas necesario para solicitar la celebración de la encuesta, pero en el buen entendimiento de que podrán contribuir a alcanzar ese número tanto los riojanos como las *"personas extranjeras residentes"*;

-Otra, según la cual sólo pueden pedir la celebración de la encuesta las personas que estén censadas, siendo necesario que los solicitantes supongan un uno por ciento de los censados.

Aclarar la cuestión es necesario porque, como hemos anticipado al analizar el **art. 22.6.c)** del Anteproyecto, con carácter general, las *"personas extranjeras residentes"* (que

sin duda estarán empadronadas) no están incluidas en el censo electoral, con la única excepción de ciertos ciudadanos extranjeros, que pueden ejercer el derecho de sufragio activo solamente en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (no en las generales ni autonómicas), conforme a los arts. 176 y 210 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

Además, y por los mismos motivos que se han expuesto al analizar el **art. 22.6** del Anteproyecto insistimos en la necesidad de identificar qué se entiende por “*último censo electoral publicado, referido al ámbito autonómico*”.

2. Por otra parte, el **art. 24.3** parece contener errores de concordancia: “*podrán pedir la celebración ... un grupo de la ciudadanía, mayor de 18 años, empadronados...*”

Ñ) Sobre el artículo 29.

1. El **art. 29** regula la “*iniciativa reglamentaria popular*”, y contempla que mediante las “*firmas de, al menos, un dos por ciento del último censo electoral publicado referido al ámbito autonómico*” se presenten “*propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario...*”.

2. El art. 29 obliga a formular las siguientes apreciaciones:

i) Como es sabido, el art. 24.1.a) EAR '99 reserva al Gobierno de La Rioja el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Pues bien, el art. 29.2 del Anteproyecto, tras disponer que la iniciativa reglamentaria popular “*no alterará los trámites establecidos por la legislación vigente en relación a la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general*” añade que “*con la estimación de la iniciativa reglamentaria popular se dictará, por la Consejería competente, la resolución de inicio para la elaboración del reglamento*”, lo que conduce a entender, en suma, que el procedimiento reglamentario sólo se iniciará si el Poder Ejecutivo autonómico (que es al que el EAR '99 reserva el ejercicio de la potestad reglamentaria) decide voluntariamente estimar la iniciativa, pero no en otro caso.

3. Siendo ello así, en la medida en que la presentación de la iniciativa no impone al Gobierno autonómico ni siquiera la obligación de iniciar el procedimiento reglamentario (mucho menos la de concluirlo mediante la aprobación de una disposición general; o mediante la aprobación de una disposición general que contenga un sentido determinado), debe entenderse que el art. 29 del Anteproyecto no restringe ni limita la potestad reglamentaria del Ejecutivo. Por tanto, no resulta disconforme con el Estatuto de Autonomía, que es la norma supra-ordenada que, en definitiva, determina los contornos en los que puede moverse válidamente el legislador autonómico (cfr. art. 9.3 CE).

Naturalmente, en sentido contrario, cualquier previsión legal que demediara o restringiera esa potestad reglamentaria del Ejecutivo mediante la atribución de cualquier efecto vinculante a las “*iniciativas reglamentarias populares*” (incluso la mera obligación de iniciar el procedimiento reglamentario) sí sería, por el contrario, disconforme con el Estatuto de Autonomía.

4. Con la redacción que luce en el Anteproyecto, el **art. 29.1** y el **art. 29.3** parecen incoherentes entre sí, pues mientras el art. 29.1 atribuye el derecho a la presentación de iniciativas reglamentarias tanto a “*las personas*” como a “*las entidades de participación ciudadana previstas en el artículo 7*” (esto es: personas jurídicas o entidades sin personalidad), el art. 29.3 exige que la iniciativa sea presentada “*por las firmas de, al menos, el dos por ciento del censo...*” (censo que está constituido solamente por personas físicas).

5. Por lo demás el **art. 29.3** suscita el mismo comentario que el ya realizado en relación con el **art. 22.6** y con el **art. 24.3**. Debe precisarse con claridad cuál sea el “*último censo electoral publicado, referido al ámbito autonómico*”.

6. Las iniciativas reglamentarias populares previstas por el **art. 29** del Anteproyecto (y la exigencia de un umbral mínimo de firmas necesario para presentarlas) deben, naturalmente, entenderse sin perjuicio del derecho que asiste a cualquier ciudadano individual a presentar ante el Gobierno autonómico- en el marco más genérico del derecho de petición proclamado por el art. 29 CE y desarrollado por la LO 4/2001, de 12 de noviembre- cualesquiera peticiones. Entre ellas, por ejemplo, las que tengan por objeto la aprobación de una norma reglamentaria.

O) Sobre el artículo 30.

La redacción del **art. 30**, precepto relativo a los “*presupuestos participativos*” parece prestarse a una interpretación contradictoria, pues mientras el **art. 30.1** dispone que “*las consejerías... podrán establecer procesos de participación... sobre aspectos puntuales del gasto...*” (configurando la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos como una *posibilidad*); el **art. 30.4** dispone, imperativamente, que “*la norma que anualmente determine los criterios para la elaboración de los presupuestos, fijará la cantidad reservada a la financiación de propuestas procedentes del Presupuesto participativo, sin que en ningún caso pueda resultar inferior al cinco por ciento del presupuesto destinado a inversiones*”.

El **art. 30.3** establece que corresponde a la Consejería competente en materia de Hacienda “*dictar disposiciones que aseguren la coherencia en la integración de las medidas surgidas de los presupuestos participativos en el conjunto de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”. Esta previsión resulta coherente con el art. 51.2 de

la LHR, a cuyo tenor “*el procedimiento por el que se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja se establecerá por orden del titular de la consejería con competencias en materia de hacienda*” con sujeción a lo establecido por el propio art. 51.2 LHR. En definitiva, serán esas disposiciones anuales del titular de la Consejería de Hacienda el marco normativo en el que habrá de garantizarse la integración armónica del resultado de la participación ciudadana en la elaboración de los Presupuestos.

P) Sobre el artículo 31.

En materia de “*elaboración de leyes y reglamentos*”, el **art. 31.2** del Anteproyecto prevé que:

“Tomando como referencia el Plan Anual Normativo, el programa anual de participación... determinará aquellas normas en las que la consulta previa, la información o la audiencia pública deban ser objeto de especial tratamiento en lo relativo a plazos de consulta, difusión y compromisos asumidos. Se delimitarán de esta forma las iniciativas públicas participativas referidas a los procedimientos de elaboración de leyes y reglamentos”.

Por su parte, el **art. 31.3** señala que:

“Igualmente, se podrán plantear iniciativas ciudadanas participativas en relación a estas fases del procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos”.

El adecuado análisis de estos dos apartados obliga a recordar que los trámites de consulta previa, audiencia corporativa e información pública (cfr. arts. 133 LPACAP '15, y 32.bis y 36 de la Ley riojana 4/2005) integran de modo *ordinario* el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, y deben observarse en la tramitación de estos procedimientos en todos los casos, y con las únicas excepciones, establecidas por los preceptos citados, tal como por lo demás ya recoge el art. 31.1 del Anteproyecto. Además, debe incidirse en el hecho de que la omisión de estos trámites, cuando resultan obligatorios, puede acarrear la nulidad radical de la norma reglamentaria que finalmente llegue a aprobarse (por todas, STS, Sala 3ª, de 13 de octubre de 2011, Rec. nº 304/2010).

Siendo ello así, el Gobierno autonómico deberá verificar estos trámites en todos y en cada uno de los procedimientos normativos (ya sean reglamentarios, ya sean de iniciativa legislativa) en los que estos trámites resulten preceptivos; y habrá de hacerlo dándoles el tratamiento exigido, principalmente, por la Ley 4/2005. Y ello, frente a lo que parecería inferirse de la redacción último inciso del art. 31.2, con independencia de que la celebración de estos trámites en un procedimiento normativo determinado se haya previsto, o no, previamente, en el “*Programa anual de participación*”.

Cuestión distinta es que, para ciertos procedimientos normativos, y con el fin de intensificar la eficacia de estos trámites, el “*Programa anual de participación*” pueda

prever por ejemplo, plazos de consulta más amplios de los establecidos como mínimos por la Ley 4/2005, o comprometer la utilización de medios de difusión más variados de los habituales; que es a lo que parece referirse la expresión “*especial tratamiento*” que utiliza el art. 31.2.

Por lo que hace al **art. 31.3** (“*igualmente se podrán plantear iniciativas ciudadanas participativas en relación a estas fases del procedimiento*”) su redacción tal vez resulte equívoca y debería esclarecerse, porque una “*iniciativa ciudadana participativa*” es “*el proceso de participación impulsado por la ciudadanía*” (art. 13.2.b) del Anteproyecto), mientras que en el caso de los procedimientos para la elaboración de Leyes y reglamentos (que son procedimientos que el Gobierno autonómico inicia siempre de oficio, ex arts. 45 Ley 8/2003 y 33 Ley 4/2005), quien recaba la participación de los ciudadanos es, precisamente, la propia Administración, que lo hace mediante la apertura de los trámites de consulta previa, audiencia corporativa e información pública.

A este Consejo Consultivo le cabe la duda de si idea que quiere expresar el art. 31.3 es que los titulares del derecho de participación podrán promover iniciativas participativas *durante* estas fases del procedimiento de elaboración de carácter general, y *con carácter adicional* a los trámites que, en esas fases, ha de garantizar la Administración.

Q) Sobre el artículo 33.

1. En relación con el **artículo 33.1** nos remitimos a las observaciones realizadas en el apartado relativo al artículo 13.2.

2. Además, como consideración común a los **arts. 33.2 y 33.3**, el tenor de ambos apartados tal vez merecería ser modificado para precisar qué deba entenderse por “*proyectos orientados a generar nuevos modelos de intervención pública*” o “*procesos colaborativos abiertos a la deliberación y proposición efectiva*”.

R) Sobre el artículo 34.

1. El **art. 34**, relativo a las “*redes de actores*”, prevé en su **apartado 1º** que “*las actuaciones tanto públicas como privadas dirigidas a la integración de medidas que contribuyan al interés público podrán ser coordinadas por la Administración a través el impulso y establecimiento de redes de actores cuya finalidad es articular de manera eficaz los medios y recursos disponibles...*” A esto, el **art. 34.2** añade que en la identificación y apoyo de las redes de actores se tendrán en cuenta también a los “*diferentes niveles de intervención pública existentes*”.

Con su redacción actual, los apartados transcritos se prestarían a una interpretación según la cual la Administración (cabalmente, la autonómica, que es la incluida en el

ámbito de aplicación del Anteproyecto, ex art. 2) podría, mediante la creación de las llamadas “*redes de actores*”, coordinar no sólo “*actuaciones privadas*”, sino también “*actuaciones públicas*”... “*dirigidas a la integración de medidas que contribuyan al interés público*”. Y podría hacerlo incluyendo en esas “*redes de actores*” a los “*diferentes niveles de intervención pública existentes*” (niveles territoriales, se entiende), lo que parecería incluir dentro del concepto de “*actores*” a otras Administraciones Públicas.

Según esa interpretación, las “*redes de actores*” podrían constituir un instrumento para que la Administración autonómica asumiera funciones de *coordinación* de las actuaciones y competencias de otras Administraciones Públicas territoriales (singularmente la Estatal y las Locales); siendo que, además, el art. 33.1 no explicita límite o condicionamiento alguno para que la Administración autonómica haga uso de esa figura.

2. Pues bien, tal posibilidad pugnaría decididamente con la noción de “*coordinación*” (diferenciada de las de “*cooperación*” y “*colaboración*”) como técnica de relación entre las Administraciones Públicas.

Y es que, como hemos recordado, *in extenso*, en nuestro dictamen D.3/15 y en los en él citados, mientras la “*cooperación*” se caracteriza por las notas de voluntariedad y equilibrio entre las Administraciones; la “*coordinación*” supone la preeminencia de una Administración sobre las demás, pues aquella Administración coordinadora, en virtud de una especial atribución competencial, está llamada a garantizar la coherencia de toda la actuación administrativa sobre un determinado ámbito material. Por ello, el Tribunal Constitucional ha vinculado la técnica de la coordinación con la idea de “*imposición*” (STC 194/2004, F. Jco 9º).

En tal sentido resulta ilustrativa la STS, Sala 3ª, de 10 de febrero de 2010 (Recurso de casación núm. 4891/2009), que viene a sistematizar la doctrina constitucional sobre ambas técnicas (por todas, SSTC 214/1989, 331/1993, o 194/2004). Así, en cuanto a la coordinación ha de resaltarse que ésta supone la atribución a una Administración Pública territorial la atribución de una posición de preeminencia sobre aquellas otras que son objeto de su acción coordinadora. Posición que, si bien le obliga a ser respetuosa con las competencias de los entes coordinados, atribuye a la función de coordinación un carácter forzoso, pues se impone a la voluntad de las Administraciones coordinadas.

Estas ideas han sido positivizadas ya por el legislador estatal en la LRJSP, cuyo art. 140 (que encabeza el Título III, relativo a las “*Relaciones Interadministrativas*”) distingue la cooperación (que tiene lugar “*cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común*”, art. 140.1.d); de la Coordinación, en virtud de la cual “*una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un*

resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

Un ejemplo de competencia coordinadora provincial (o autonómica, en el caso de La Comunidad Autónoma de La Rioja) sobre las Entidades Locales, lo proporcionan los arts. 36.1.a) y 36.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

3. Sirvan las anteriores consideraciones para aclarar que la Comunidad Autónoma de La Rioja (al igual que cualquier otra Administración) solo puede (y debe) ejercer funciones de coordinación de las competencias de otras Administraciones en aquellos ámbitos materiales en los que el Ordenamiento Jurídico le atribuya tales funciones, no en los demás.

De esta suerte, el establecimiento de las “*redes de actores*” a que se refiere el art. 34 del Anteproyecto no podría constituir un instrumento que permitiera a la Comunidad Autónoma, de manera oblicua o indirecta, arrogarse unas funciones coordinadoras que no le correspondieran ya en virtud de un concreto título jurídico (sea estatutario, sea legal).

Por tales motivos, a criterio de este Consejo Consultivo, el precepto objeto de examen debería ser modificado con el fin de aclarar que las actuaciones y competencias de otras Administraciones Públicas sólo podrán ser objeto de coordinación por la Comunidad Autónoma cuando ésta disponga de una específica atribución competencial que le habilite para ello. De lo contrario, el precepto podría ser considerado inconstitucional y propiciar, en su aplicación práctica por la Administración autonómica, extralimitaciones competenciales y como los potenciales conflictos y litigios que, en tales hipótesis, podrían llegar a plantearse, no solo por el Estado, sino también por las entidades locales, que tiene un ámbito de autonomía local constitucionalmente garantizado (art. 137 y 140 CE), tal como hemos recordado en numerosos dictámenes, el D.50/10 y D.3/15 entre otros muchos.

S) Sobre el artículo 35.

El **art. 35** atribuye a las “*Comunidades de usuarios y usuarias*” la condición de “*instrumentos eficaces para favorecer la colaboración entre la ciudadanía y la Administración...*”.

Ciertamente, estas entidades son una figura conocida ya en nuestro Derecho, pudiendo citarse como ejemplo las Comunidades de Usuarios de aguas (arts. 81 y ss del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por RD-Leg 1/2001, de 20 de julio).

En cuanto a sus integrantes, el art. 35.2 indica que lo serán “*todas las personas que figuren en algún instrumento que recoja los (sus) datos esenciales y acredite su*

vinculación con un determinado servicio o actividad”. Pues bien, dada la variedad de potenciales comunidades de usuarios que pueden presentarse en la práctica, se sugiere la posibilidad de aclarar que estarán integradas por las personas previstas por sus respectivos estatutos y reglas de constitución.

T) Sobre los arts. 36 y siguientes.

El Título III del Anteproyecto contempla las denominadas “*Medidas de fomento*” de la participación y la colaboración ciudadanas.

Como consideración general, se aprecia en el Título una cierta falta de sistemática, pues el **art. 36**, que encabeza ese Título III y enumera esas “*medidas de fomento*”, comprende entre ellas algunas “*medidas*” que, sin embargo, no se recogen en el propio Título III, sino que se encuentran contenidas en otros diferentes.

Así sucede con la “*Participación de la Infancia y de la adolescencia*” (art. 36.b), con la “*Comunidad riojana en el exterior*” (art. 36.f), o con la “*Accesibilidad de la información*” (art. 36.d), a las que se refieren (con esas mismas rúbricas), los arts. 10, 12 y 11, respectivamente.

Si los arts. 10, 11 y 12 regulan “*Medidas de fomento*”, como parece a tenor del art. 36, resultaría aconsejable, para mejorar la ordenación sistemática del texto, introducir en los apartados correspondientes del art. 36 (los b, f) y d) una remisión a esos artículos 10, 11 y 12.

Por lo demás, nos remitimos al comentario ya realizado sobre el **art. 10**.

U) Sobre el artículo 38.

1. El **art. 38.1** (“*Medidas de fomento para los grupos representativos*”) dispone que “*la consejería competente en materia de participación ciudadana apoyará las actividades de grupos representativos y ciudadanía*”. Sin embargo, más allá de esa previsión - puramente genérica o programática- el precepto carece de un contenido normativo concreto, dado que no especifica qué clases o categorías de medidas de “*apoyo*” deba acometer la Administración autonómica (otorgamiento de ayudas y subvenciones; cesión de uso de bienes inmuebles públicos, o de cualquier otra naturaleza).

2. El **art. 38.2**, por su parte, establece que esas “*medidas de apoyo se otorgarán de conformidad con los principios de objetividad, igualdad, no discriminación... garantizando la transparencia del procedimiento*”, sin precisar a qué “*procedimiento*” se refiere. Si el precepto quiere aludir a los procedimientos administrativos a través de los

cuales se acuerde la concesión u otorgamiento de esas medidas de apoyo, debería aclararlo así.

Por lo demás, si esas medidas de apoyo tienen naturaleza económica deberán ser respetuosas, naturalmente, con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y sus disposiciones concordantes; así como evitar que por sus efectos puedan producir distorsiones indebidas en la libre competencia.

V) Sobre el artículo 40.

1. El **art. 40.1** dispone que la *“Administración favorecerá los espacios de difusión y reconocimiento de las experiencias destacadas en el ámbito de la participación...”* pero no especifica qué haya de entenderse por *“espacios de difusión y reconocimiento”*, o en qué consista su *favorecimiento*; expresiones que resulta necesario concretar mediante el uso de conceptos jurídicamente asequibles, con el fin de facilitar la comprensión del precepto y de dotarle de la necesaria consistencia normativa.

Si con *“espacios de difusión”* el precepto puede pretender referirse a espacios físicos (bienes inmuebles), publicitarios, o virtuales (la página web de la Comunidad Autónoma, por ejemplo) puede explicarlo de ese modo.

2. El **art. 40.2** establece que *“se promoverá la elaboración de un Catálogo de buenas prácticas”*, pero no identifica quién haya de elaborar tal Catálogo o promover su elaboración, ni determina, en su caso, en qué plazo haya de hacerlo.

Tampoco resulta precisa cuál sea la naturaleza (normativa o no) o la eficacia (vinculante o no) que vaya a tener ese Catálogo. Si lo que pretende con él legislador es que los órganos superiores de la Administración establezcan pautas que rijan la actuación de los inferiores en materia de participación ciudadana, debe recordarse que esta posibilidad existe ya a través de las instrucciones, circulares y órdenes de servicio previstas por el art. 18 Ley 4/2005.

W) Sobre el art. 41.

1. El **art. 41.3**, artículo relativo a los Órganos Colegiados de participación ciudadana, prevé que *“se adoptarán las medidas necesarias para la racionalización”* de estos órganos *“promoviendo la reorganización de aquellos que tengan objetivos y composición coincidentes total o parcialmente, y favoreciendo un funcionamiento más ágil y dinámico, atendiendo en todo caso a la adecuada representatividad de las organizaciones implicadas”*.

A su vez, el **art. 41.4** contempla la adopción de “*medidas que favorezcan la profesionalización de sus tareas de dinamización y desarrollo de metodologías participativas en el desarrollo de sus sesiones*”.

2. Los preceptos transcritos, que no resultan *per se* contrarios a Derecho, carecen sin embargo de un contenido normativo propio.

Como resulta obvio, los numerosos órganos colegiados de participación ciudadana actualmente existentes en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja tienen la denominación, composición, funciones, ámbitos materiales de actuación y regímenes de funcionamiento previstos, por un lado, por sus correspondientes normas creacionales, y por otro, por las normas generales rectoras del funcionamiento de los órganos colegiados.

A título de mero ejemplo pueden citarse el Consejo Riojano de Servicios Sociales (creado por el art. 50 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, y cuyo estatuto se regula por el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre); el Consejo Riojano de Consumo (art. 35 de la Ley 5/2013, de 12 de abril, de Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y Decreto 35/2013, de 18 de octubre); o el Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (art. 15 de la Ley 3/2009, de 23 de julio, de Ciencia y Tecnología de La Rioja, y Decreto 12/2017, de 31 de marzo).

Por su parte, el régimen de funcionamiento de estos órganos de participación es el establecido, además de por sus normas específicas, por las aplicables a cualesquiera órganos administrativos. Por citar las más relevantes, los arts. 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y los arts. 17 y ss de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3. De este modo, y volviendo al contenido del art. 41 del Anteproyecto, cualquier medida de “*reorganización*” de estos órganos de participación (piénsese en la creación de órganos nuevos, o en la fusión o supresión de los existentes); y cualquier modificación de su composición que vaya encaminada a modificar, en el sentido que sea, la “*representatividad de las organizaciones implicadas*”; o a favorecer la “*profesionalización de las tareas de dinamización*” (expresión cuyo contenido debería aclararse); deberían llevarse a cabo mediante la aprobación y/o modificación de las vigentes normas (ya sea legales, o reglamentarias) que actualmente regulan los estatutos de los órganos de participación hoy existentes.

Y otro tanto sucede con las alteraciones que pretendan acometerse en el régimen de funcionamiento de estos órganos (así por ejemplo, para el “*desarrollo de metodologías*”

participativas en el desarrollo de sus sesiones” al que se refiere el art. 41.1 del Anteproyecto); aspecto sobre el que debe recordarse, además, que la competencia autonómica sobre la materia se encuentra limitada por otros títulos competenciales del Estado, toda vez que el desarrollo y forma de celebración de las sesiones de los órganos colegiados son elementos integrantes del régimen jurídico de estos órganos. Régimen establecido, en sus respectivos ámbitos competenciales, por el legislador estatal (por medio de la LRJSP '15, en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, *ex* art. 149.1.18 CE), y por el legislador autonómico riojano (a través de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, ya citada).

En particular los arts. 15 a 18 LRJSP establecen previsiones de carácter básico para todos los órganos colegiados de las administraciones públicas (DF 14 LRJSP).

4. En fin, si el propósito del redactor del Anteproyecto es que las medidas a que apunta el art. 41 se adopten en el ulterior desarrollo reglamentario de la Ley, debe advertirse que un futuro reglamento podría modificar otras normas de igual rango (p. ej, el Decreto 12/2017 antes citado), pero no podrán afectar a las normas de rango legal (en el ejemplo, la Ley 3/2009) que constituyan los órganos de participación hoy existentes, y determinen su ámbito material de funciones o los aspectos básicos su composición.

X) Sobre la DA Única.

La DA Única impone al Gobierno autonómico la obligación de aprobar el “Programa anual de participación y colaboración ciudadana” en “*el plazo de tres meses desde la aprobación de la ley*”, quedando la duda a este Consejo de si, con esa expresión, el redactor del texto quiere hacer comenzar el plazo de tres meses desde el día de la *aprobación parlamentaria* de la Ley, o desde la *entrada en vigor* de la Ley.

Y) Sobre la DD Única.2.c).

La derogación en bloque del Capítulo III del Título II de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, entrañaría la supresión de su art. 20, que define al Portal de Transparencia del Gobierno autonómico como un canal de participación ciudadana. Esta mención expresa al referido portal no se contiene, sin embargo, en el Anteproyecto.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Segunda

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley, con la salvedad señalada en los apartados E) y H.iv) del Fundamento Jurídico Segundo.

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo y, especialmente, las relativas a los arts. 13.2, 14.1.b), 15.2, 19.3.e), 22, 33.1 y 34.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero