

MEMORIA JUSTIFICATIVA Y NORMATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

1. Antecedentes normativos

Nuestra Comunidad cuenta con un variado elenco de normativa referida a la Participación Ciudadana, entre la que cabe destacar la siguiente:

- La Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular
- La Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra
- La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que su Capítulo II lo dedica a la Información y Participación Ciudadanas
- La Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local
- La Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en su Capítulo III, se refiere a los Órganos Colegiados, entre los que se encuentran también los relacionados con la participación ciudadana
- La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto condensó en una sola norma los diferentes aspectos y principios esenciales que condujeran a la Administración de la Comunidad Foral y al propio Gobierno de Navarra a caminar progresivamente hacia un modelo de Administración y de Gobierno Abierto, a través de la información, la transparencia y la participación ciudadana. De este modo el Título IV de esta ley está centrado en la Participación y la colaboración ciudadanas, a través de 3 Capítulos y 15 Artículos. Los capítulos que recoge la actual ley son los siguientes: Capítulo I: Condiciones básicas; Capítulo II: Instrumentos de participación y colaboración ciudadanas y Capítulo III: Derechos específicos de participación y colaboración.

El Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra, legislatura 2015-2019, contiene un compromiso expreso de revisar los contenidos y el nivel de implantación de la vigente Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto y de promover las modificaciones legales necesarias para tener una Ley Foral de Participación que contemple todo el ciclo de participación democrática.

2. Necesidad y oportunidad del anteproyecto

La legislación actual en materia de participación presenta algunos problemas que el actual anteproyecto de ley foral pretende solucionar:

• Dispersión legislativa

Actualmente en Navarra se dispone de diversa legislación y normativa referida a la participación ciudadana.

A los efectos del anteproyecto de la nueva Ley las que cabe destacar como prioritarias son las siguientes:

- Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular
- Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra
- La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra
- Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local
- La Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la comunidad foral de Navarra, en su Capítulo III se refiere a los Órganos Colegiados, entre los que se encuentran también los relacionados con la participación ciudadana.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Este anteproyecto de ley puede ser una oportunidad para realizar una integración de los contenidos relativos a la participación que se contienen en las mismas.

• Insuficiente clarificación y actualización de los canales de participación

De la revisión de diversas legislaciones sobre esta materia se ha comprobado que por lo general no se diferencian la participación vinculada a procesos administrativos de los



procesos legislativos; y por otra parte, también es frecuente mezclar cauces de participación con los instrumentos o herramientas más importantes.

En nuestro caso, la actual ley foral no clarifica suficientemente los cauces de participación y señala algunos instrumentos y no contempla otros.

Esta clarificación es conveniente hacerla.

- **Débil determinación de las obligaciones de las Administraciones**

Varias leyes autonómicas y otras europeas e internacionales inciden y profundizan más en este aspecto, insuficientemente regulado en nuestra actual ley.

El actual Plan de Impulso de la participación ciudadana en Navarra 2017-2019 recoge distintas propuestas para cubrir algunas necesidades detectadas por las organizaciones sociales y por el Servicio de Atención y Participación Ciudadana que, para su ejecución y posterior desarrollo, sería oportuno que tuvieran un mayor respaldo legislativo. Este es el caso, por ejemplo, de la ausencia actual de mecanismos internos que promuevan, estructuren, normalicen y supervisen el desarrollo de la participación ciudadana en nuestras administraciones. Igualmente se hace necesario reforzar los instrumentos de formación y sensibilización de los empleados públicos y de la ciudadanía.

Por otra parte, en la actualidad la Ley 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto no es de aplicación en las Entidades Locales.

- **Profundización de la participación ciudadana**

La participación ciudadana se configura como uno de los pilares del denominado "Gobierno Abierto", que pretende desarrollar instrumentos que permitan a la ciudadanía opinar, deliberar, proponer, formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos en condiciones de igualdad.

En el marco de una creciente demanda de implicación social en los asuntos públicos, el impulso y promoción de una participación ciudadana activa y de calidad constituye una condición esencial para la innovación democrática e innovación pública, en un contexto de complejidad creciente que exige la apertura de los poderes públicos para aprovechar la inteligencia colectiva de nuestra sociedad y para integrarla en los procesos decisionales,

permitiendo así sumar esfuerzos, generar complicidades y adoptar decisiones más eficaces y eficientes y con mayor legitimidad social.

La participación ciudadana hoy está más presente en la agenda política y social que en años anteriores y su necesidad de integración en las Administraciones está íntimamente relacionada con el modelo de gobernanza y de gestión pública más abierta y transparente.

La elaboración de este anteproyecto puede ser igualmente una oportunidad para destacar la centralidad de la misma.

- **Inexistencia de un Consejo Navarro de Participación Ciudadana**

Nuestra actual legislación, a diferencia de otras leyes autonómicas, no contempla la existencia de un Órgano Consultivo en materia de Participación Ciudadana, que se considera necesario como espacio de encuentro de los principales agentes públicos y privados que en nuestra Comunidad deben y/o pueden promover la participación de la ciudadanía en sus respectivos ámbitos de actuación; de observación y de propuestas en esta materia.

3. Objetivos del anteproyecto

Entre los objetivos generales de la nueva norma cabe destacar los siguientes:

1. Profundizar en el derecho de las ciudadanas y ciudadanos navarros a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que incidan directa e indirectamente en el interés público, promoviendo para ello cauces efectivos que les garantice una participación real y efectiva en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en la elaboración de planes, programas y proyectos y en la gestión de los servicios públicos.
2. Integrar y actualizar en una misma norma aquéllos aspectos relacionados con la participación ciudadana que en la actualidad están regulados en diversas normativas forales.
3. Clarificar y regular los canales de participación democrática en nuestra Comunidad y al mismo tiempo diferenciar las vías legislativas de las administrativas.
4. Aumentar las herramientas ciudadanas para controlar al propio Ejecutivo y para influir en las políticas públicas

5. Reforzar y ampliar las obligaciones de las Administraciones Públicas respecto al fomento y promoción de la participación interna y externa; sus compromisos con una participación de calidad, así como el establecimiento de mecanismos internos de coordinación que sirvan para promoverla, normalizarla y supervisarla.
6. Regular la creación de un Consejo Navarro de Participación Ciudadana.
7. Aplicación y extensión a las Entidades Locales de Navarra, proponiendo las modificaciones legales que resulten necesarias.

4. Estructura y contenidos del anteproyecto

El anteproyecto de Ley se compone de 65 artículos y se estructura en seis Títulos y una parte final integrada por una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Título I se ocupa de las Disposiciones Generales, que concretan, entre otros asuntos, el objeto, los fines, los sujetos y el ámbito de aplicación de la Ley Foral, que afecta a las administraciones públicas de Navarra pero que, sobre todo, garantiza a la ciudadanía ciertos derechos de participación ante dichas administraciones públicas.

El Título II introduce en nuestro ordenamiento jurídico tres nuevos cauces participativos ciudadanos, que podrán ser activados tanto por las administraciones públicas de Navarra como por la propia ciudadanía navarra. Se trata de los procesos deliberativos, de los presupuestos participativos y de las consultas ciudadanas. A ellos se suman otros cauces como foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos, que ya venían recogidos en la Ley Foral 11/2012.

En las Disposiciones generales de este Título II, apreciamos otra de las novedades de la presente Ley Foral, pues se supera la actual exigencia del trámite de exposición pública, y se obliga a la Administración de la Comunidad Foral a que todos los planes y programas que vayan a ser aprobados por el Gobierno de Navarra, excepto cuando así se justifique convenientemente, hayan de venir acompañados no ya por esa exposición pública, sino además por alguno de los procesos participativos ciudadanos recogidos en este Título, considerablemente más exigentes en lo relativo a la calidad participativa de la ciudadanía. Son así los propios poderes públicos los que, en línea con el mandato ya reseñado del artículo 9 de la Constitución, no solo facilitan la participación de la ciudadanía, sino que la

promueven e incentivan, con el objetivo obvio de generar y potenciar una sociedad civil robusta y exigente con todo lo relativo a sus derechos.

Los procesos deliberativos y los presupuestos participativos, regulados en los Capítulos II y III, constituyen nuevos mecanismos de participación ciudadana en la Comunidad Foral. En lo que respecta a las consultas ciudadanas, reguladas en el Capítulo IV, Sección segunda, constituyen un instrumento de participación ciudadanas para conocer la opinión de un determinado sector o colectivo de la población, a diferencia de las consultas reguladas por la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de Consultas Populares de ámbito local, dirigidas a todos los vecinos y vecinas del municipio que componen el cuerpo electoral

Frente a tales consultas populares, que se sitúan en cierta medida en la órbita de lo que el Tribunal Constitucional ha definido como Democracia Directa o Semi-directa, las consultas ciudadanas, de las que se ocupa esta ley foral, pertenecerían a lo que, de acuerdo al mismo Tribunal, vendría a ser la Democracia Participativa. Así, mientras en las consultas populares el tipo de participación involucrada se sustancia en todo caso en la emisión de un voto – de ahí las garantías jurisdiccionales exigidas; de ahí que sea solo el cuerpo electoral el que ostente en ellas el derecho a participar; y de ahí que, lógicamente, se hable en ellas de un sistema de votación – en las ciudadanas nos encontramos con una participación que se limita a la mera expresión de la opinión de un sector de la ciudadanía con respecto a una cuestión determinada. Además, en ellas son las personas mayores de dieciséis años que llevan más de un año censadas las que emiten su opinión, y no las mayores de edad que formen parte del censo electoral.

El Título III se ocupa de la configuración de la participación a iniciativa de la ciudadanía. Contempla la iniciativa legislativa popular y abre a la ciudadanía la posibilidad real de promover mociones, declaraciones, reprobaciones, preguntas, interpelaciones, peticiones de información y comisiones de investigación. La creación de estos cauces se establece con el fin de que redunden de modo especialmente valioso en el objetivo de generar una sociedad civil vigorosa y consciente de sus derechos.

El Capítulo I se ocupa de las iniciativas ciudadanas normativas y se remite a la regulación establecida en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; y para el ámbito local a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Mención aparte merecen las iniciativas ciudadanas de reprobación, recogidas en el Capítulo II, que abren la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su derecho a promover posibles acciones de control de la actividad de los miembros del Gobierno y de las corporaciones locales. Si bien en otras configuraciones representativas es posible el instituto de la revocación, en nuestro sistema político no cabe tal posibilidad, ya que, como es sabido, en España la ciudadanía no elige cargos individuales, que son, por definición, los únicos susceptibles de ser revocados. Sí es posible, sin embargo, por más que hasta ahora no se haya llevado a cabo, otorgar a la ciudadanía la iniciativa para solicitar del Parlamento o del Pleno de una corporación local la reprobación de cualquiera de sus miembros, tal y como se recoge en la presente ley foral.

El Capítulo III articula para la ciudadanía navarra la iniciativa para impulsar el resto de figuras parlamentarias (mociones, declaraciones, preguntas, interpelaciones, peticiones de información y comisiones de investigación) en el Parlamento de Navarra, y para promover la apertura de procesos de participación ante la Administración de la Comunidad Foral y ante las entidades locales.

Con respecto al impulso de herramientas parlamentarias por parte de la ciudadanía, recogidas en la Sección primera de este Capítulo, la presente Ley fortalece enormemente la garantía de control democrático del poder ejecutivo. Además, la articulación de estas iniciativas parlamentarias viene a configurar de un modo complementario y novedoso el Derecho de Petición, que no solo se ve ahora, con la presente Ley Foral, fortalecido en su propia naturaleza, sino además estructurado de un modo tal que la distancia entre la mera petición y la más exigente participación viene a colmarse significativamente.

La Sección segunda de este Capítulo III, se ocupa de las iniciativas ciudadanas para la apertura de un proceso participativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra mediante la consecución de determinadas firmas. Se trata de una importante novedad, que de nuevo viene a reforzar considerablemente el papel de la ciudadanía frente a las políticas del ejecutivo. Cierra este Capítulo III la Sección tercera que traslada al ámbito local la posibilidad de la ciudadanía para promover procesos participativos.

El Título IV regula la organización administrativa de la participación, que, si bien introduce también otras novedades, se articula sobre todo alrededor de la creación, por parte del Gobierno de Navarra, de un Espacio Web de Participación en el que se centralizan

y visibilizan las diferentes realidades participativas. En él, además de que la Administración informe de todos sus procesos, se facilitará que a los ciudadanos y ciudadanas involucrados en cualquiera de las iniciativas ciudadanas recogidas en la presente Ley Foral se les garantice un espacio on line en el que defender su propuesta, recoger digitalmente firmas y alojar vídeos, audios o cualquier elemento que estimen oportuno. Se trata, de nuevo, de facilitar y fomentar la participación de la ciudadanía navarra en la esfera de lo público.

En esa misma línea, el Título V regula de modo novedoso la recogida de las firmas – un elemento que caracteriza a todas las iniciativas ciudadanas - apostando por un modelo de acreditación y recogida de las mismas mediante un sistema de usuario y contraseña validado por la Administración de la Comunidad Foral mucho más rápido, ágil y accesible que el tradicional de firmas en papel o que el más reciente, pero de escasa acogida ciudadana, de la firma electrónica.

El Título VI, por último, se ocupa de las medidas de fomento y sensibilización de la participación ciudadana entre la sociedad navarra, apostando por instrumentos que logren concienciar tanto a las administraciones públicas forales y locales como a la propia ciudadanía de la crucial importancia de la misma.

La disposición adicional única se refiere a la necesidad de realizar cada cuatro años un informe de evaluación del desarrollo de la presente Ley Foral que deberá ser sometido por parte del Gobierno de Navarra a deliberación e informe del Consejo Navarro de Participación Ciudadana para su remisión al Parlamento de Navarra.

Las disposición derogatoria única hace referencia a la derogación de todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en la presente Ley Foral y, de forma expresa, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Las tres disposiciones finales hacen referencia las siguientes materias: La primera, a las afectaciones presupuestarias, en el sentido de incluir en el Presupuesto de la Comunidad Foral, en el marco de disponibilidad presupuestaria, dotaciones específicas para financiar la promoción de la participación en Navarra, que serán gestionadas por el Departamento competente en materia de participación ciudadana, sin perjuicio de los créditos para ayudas y subvenciones de programas que fomenten la participación que pudieran contemplarse en los respectivos estados de gastos de los demás Departamentos..

La segunda faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en esta Ley Foral.

Y, por último, la tercera prevé la entrada en vigor de la presente Ley Foral a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

5. Competencia.

La regulación contenida en el Proyecto de Ley Foral de Participación Democrática viene justificada por lo dispuesto en los artículos 9.2 y 23.1 de la Constitución, en los que se establece la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, en el artículo 9.2, y el reconocimiento del derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos, en el artículo 23.1, puestos en relación con el artículo 6 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Navarra tiene competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre la regulación de las Instituciones Forales, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.1.a), sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra, sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas, conforme dispone las letras c) y e) del artículo 49.1 de la LORAFNA. Así mismo, corresponden a Navarra las competencias que el artículo 46 le confiere en materia de Administración Local.

Pamplona, 5 de octubre de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN
Y RELACIONES INSTITUCIONALES



Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Herritarrekiko eta Erakundeekiko
Harremanak
Relaciones Ciudadanas
e Institucionales

Komunikazioko eta Erakundeekiko
Harremanetako Zuzendaritza Nagusia
Dirección General de Comunicación
y Relaciones Institucionales

Pello Pellejero Goni