

CONSULTA PÚBLICA PREVIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN NAVARRA

El artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente 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

El presente documento tiene como finalidad dar respuesta a las cuestiones que plantea el citado artículo 133.1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común y servir de base a la consulta previa a la elaboración del proyecto de Ley Foral de Participación Democrática, a fin de que los potenciales destinatarios de la norma y la ciudadanía en general tengan la posibilidad de participar y realizar aportaciones sobre ella.

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.
- Además, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, también es de aplicación en Navarra y establece una nueva regulación de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los administrados, e incluye varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanía y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de

su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

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.-Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

Entre los problemas actuales relacionados con la legislación en materia de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, cabe citar, entre otros, los siguientes:

- Dispersión legislativa
- Desactualización legislativa
- Insuficiente clarificación y actualización de los canales de participación
- Débil determinación de las obligaciones de las Administraciones
- Consideración secundaria de la posición de la ciudadanía frente a la posición prevalente de la Administración Pública, lo que hace necesaria una mayor profundización de la participación ciudadana
- Inexistencia de un Consejo Navarro de Participación Ciudadana

Cada uno de estos problemas se desarrollan en los siguientes apartados.

3.- Necesidad y oportunidad de su aprobación

Dispersión legislativa

Actualmente en Navarra se dispone de diversa legislación y normativa referida a la participación ciudadana, tal y como puede verse en el Anexo 1 del Plan de impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019 (ver pág. 73-79) http://www.gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/plandeimpulsodelaparticipacionciudadanaennavarra_20172019_final_jun17.pdf

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.

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

Actualización legislativa

La actual Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto no contempla la Iniciativa Legislativa Popular ni las consultas y como puede verse en el apartado anterior nuestras leyes que tratan sobre estos aspectos datan del año 1985 y 2002. Han pasado 37 y 15 años respectivamente y desde entonces a hoy estas temáticas específicas y la

participación ciudadana han ido ganando un mayor espacio político y social en nuestra sociedad.

Desde la aprobación de nuestra actual Ley Foral 11/2012 a hoy se han ido aprobando diversas leyes autonómicas que regulan aspectos importantes que no se contemplan en la nuestra.

La nueva ley también nos puede ofrecer una oportunidad para actualizar nuestra legislación foral y adaptarla a los tiempos actuales.

Clarificación 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 que en el caso de nuestra actual ley.

El actual Plan de Impulso de la participación ciudadana en Navarra 2017-2019 recoge algunas 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, como 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 una nueva ley foral 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.

4.- Objetivos de la norma

De acuerdo con los problemas y las necesidades detectados expuestas en los apartados anteriores, entre los objetivos generales de la nueva norma cabe destacar los siguientes:

- 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.
- Integrar y actualizar en una misma norma aquéllos aspectos relacionados con la participación ciudadana que en la actualidad están regulados en diversas normativas forales.
- Clarificar y regular los canales de participación democrática en nuestra Comunidad y al mismo tiempo diferenciar las vías legislativas de las administrativas.
- 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.
- Regular la creación de un Consejo Navarro de Participación Ciudadana.
- Plantear su aplicación y extensión a las Entidades Locales de Navarra, proponiendo las modificaciones legales que resulten necesarias.

5.-Posibles soluciones alternativas

Teniendo en cuenta el alcance de todos los aspectos pretendidos por esta norma, que excede del ámbito de aplicación de la actual Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, no cabe la mera modificación de ésta, sino que procede la aprobación de una nueva Ley Foral de Participación Democrática.