

**DOCUMENTO SOBRE TEMAS IMPORTANTES DEL
ANTE PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE NAVARRA
Primera sesión de Participación pública – 15/02/2018**

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Navarra tiene el compromiso de elaborar un Anteproyecto de Ley foral de Participación que contemple todo el ciclo de participación democrática dentro del ámbito competencial de Navarra.

Desde el Servicio de Atención y Participación Ciudadana se han iniciado los trabajos técnicos para la elaboración del anteproyecto de ley de participación democrática y para ello cuenta con la asistencia técnica (contratada mediante concurso público) de la UPNA, con la colaboración del profesor de Filosofía del Derecho, Jorge Urdánoz Ganuza.

El presente documento sobre los Temas Importantes que debería contemplar el borrador del anteproyecto de Ley Foral de Participación Democrática se ha elaborado para la **primera sesión de participación pública**, cuyo objetivo es generar una visión común entre los interesados sobre al menos los siguientes aspectos: situación de partida, marco normativo general y específico en el que se debe enmarcar el nuevo anteproyecto, expectativas identificadas de los agentes de Navarra que han participado en las consultas previas, objetivos y temas importantes de la nueva ley.

Igualmente, el documento avanza una posible estructura de la futura ley para su consideración por los participantes en el proceso.

1.- SITUACIÓN DE PARTIDA

De la Transparencia a la Participación

En 2012, hace ya seis años, nuestro Parlamento aprobó la Ley 11/2012 de 21 de junio de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Esa ley foral constituyó todo un hito, no solo en Navarra sino en todo el Estado, y vino a inaugurar una *oleada* de leyes similares, tanto en otras comunidades Autónomas como en el Estado mismo, que, de hecho, aprobó después la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula, entre otros aspectos, las consultas previas para normativa y reglamentos que promuevan las administraciones.

Ahora bien, de modo muy significativo, buena parte de las diferentes leyes de Transparencia que se aprobaron a raíz de la aparición de nuestra ley llevaban en su encabezamiento, además del vocablo “transparencia”, el de “participación”. Y es que, en efecto, las leyes de Transparencia se ocupan también, si bien escuetamente, de regular cuestiones relativas a la Participación. Normalmente le dedican un Título o aluden a ciertos derechos, y apuntan los primeros pasos de lo que sin duda alguna ha de necesitar un ulterior desarrollo.

La participación, en efecto, es un fenómeno en auge, una reivindicación que viene tanto de las Administraciones Públicas más exigentes – empezando por las europeas – como de la propia ciudadanía, que demanda cada vez más cauces de intervención directa en los asuntos públicos que superen la inercia histórica de los actuales. Por eso, si diferenciamos entre la Participación promovida por la propia Administración y la promovida por la Ciudadanía, parece obvio que ambas parecen encontrarse en una situación que exige una regulación legal más ambiciosa.

Participación desde la Administración

Con respecto a la Participación promovida por la Administración, la siguiente tabla refleja muy certeramente una tendencia de indudable crecimiento:

Propuestas de Gobierno	Legislatura 2011-2015				Legislatura 2015-2019		
	2013	2014	2015 ene-jun	Total	2015 jul-dic	2016	Total
Normas	67	83	48	198	25	120	145
Planes	3	7	17	27	2	21	23
Programas	0	3	0	3	5	0	5
Proyectos	0	0	5	5	0	25	25
Servicios	0	0	0	0	0	0	0
Políticas públicas	0	0	0	0	0	0	0
Consulta preliminar	0	0	0	0	0	1	1
Otros	0	0	0	0	0	2	2
Total	70	93	70	233	32	169	201

Datos recogidos en el Plan de Impulso de la Participación Ciudadana de Navarra 2017 - 2019

A los datos recogidos en esa tabla hay que añadir que desde el año 1997 se han llevado a cabo más de 40 procesos participativos de carácter bidireccional y deliberativo, destacando los relacionados con las políticas de medio ambiente, ordenación del territorio y políticas sociales.

Como ya se ha mencionado, en este contexto participativo la aprobación de la Ley Foral 11/2012 supuso un salto adelante en los procesos de exposición pública obligatorios, que hasta entonces se limitaban a los planes y normativas ambientales y de ordenación del territorio, aunque el modelo de participación que se promovió entre los años 2013 y 2015 fue más formal que efectivo y real.

Esta situación empezó a cambiar a partir del 2016, año en el que comienzan a complementarse los procesos de exposición pública con otras formas de participación presencial. De este modo en el 2016, en los diferentes departamentos del Gobierno se llevaron a cabo 20 procesos participativos vinculados a planes, y en el 2017, 21 (dato provisional), de los cuales:

	2016		2017 (datos provisionales)	
Tipo 1	5	21%	1	5%
Tipo 2	9	37%	4	19%
Tipo 3	6	25%	13	62%
<i>Pendientes de información</i>			3	14%

Tipo 1: Sólo Información a través del Portal de Gobierno Abierto

Tipo 2: Además de la información a través del Portal han incluido la consulta pro-activa a través de reuniones presenciales

Tipo 3: Además de la información a través del Portal han incluido la consulta pro-activa a través de reuniones presenciales y posibilitan la deliberación y el retorno

A pesar de ese evidente incremento de la Participación, que todo indica que no hará sino acentuarse, la participación aún no es una materia abordada de forma sistemática por todos los Departamentos del Gobierno. Se detecta la ausencia de una visión compartida entre las personas directivas y técnicas del Gobierno sobre lo que implica integrar la participación en el proceso de toma de decisiones y cómo gestionarla, unida a la escasa formación y capacitación técnico-administrativa existente en esta materia.

Igualmente se observa una importante debilidad de las actuales estructuras existentes para el desarrollo y potenciación de la participación interna y externa con un enfoque más transversal y colaborativo entre los diferentes Departamentos o Unidades implicados en un determinado proyecto. La actual segmentación existente en el funcionamiento de nuestras administraciones constituye un importante obstáculo para alcanzar este objetivo. Sin embargo, es una condición imprescindible para su impulso y para poder responder de manera integral a las propuestas ciudadanas que se formulan en todos los procesos participativos. La aplicación del principio de transversalidad en materia de participación ciudadana comporta elementos de carácter tanto político como técnico para movilizar compromisos y voluntades para impulsarla y para gestionarla adecuadamente.

Finalmente cabe destacar la falta de adecuación del actual modelo de participación orgánica estable a través de los Órganos Colegiados existentes en los Departamentos del Gobierno a los retos, así como una escasa cultura existente en cuanto a la práctica cotidiana de la participación interna del personal en las decisiones de los Departamentos.

Con respecto a los Ayuntamientos, a pesar de que la Ley 11/2012 en materia de participación no es vinculante, son comunes las denominadas Comisiones, abiertas a la participación ciudadana y de carácter consultivo. En ellas, las principales organizaciones de las localidades y determinadas personas interesadas pueden participar en el estudio y en la elaboración de

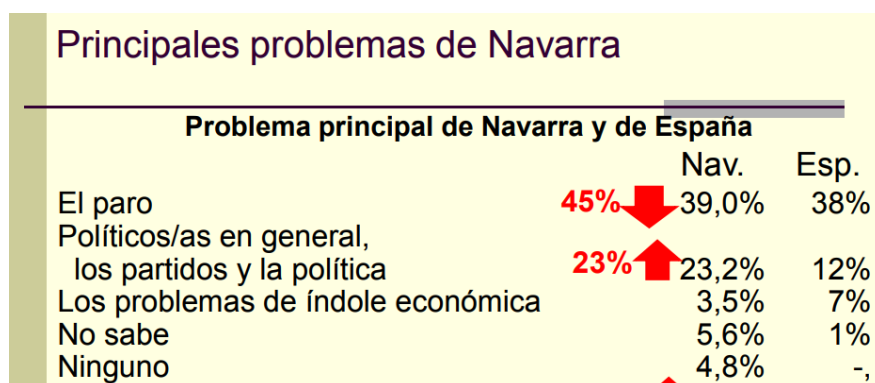
propuestas sobre las que, posteriormente, decide el Ayuntamiento. Con todo, puede afirmarse que hasta la presente legislatura tampoco ha habido en este ámbito un impulso decidido y planificado para que la participación forme parte intrínseca de las políticas locales.

En la actualidad hay varios ayuntamientos que están impulsando diversas iniciativas de participación ciudadana, pero se han detectado algunos problemas importantes entre los que desatacan la falta de recursos técnicos y materiales para llevarla a cabo y la escasa cultura participativa.

En lo relativo a las políticas sectoriales, han sido posiblemente las ambientales las más activas en la introducción de la participación, en especial a través de las denominadas Agendas 21 Locales, surgidas de un compromiso alcanzado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en 1992. También los Grupos de acción Local han realizado algunas experiencias de participación.

La demanda de Participación ciudadana

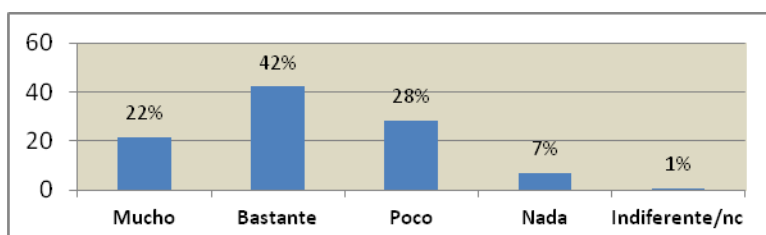
Con respecto a la participación de la Ciudadanía en los asuntos públicos, hay un acuerdo generalizado en que las instituciones representativas se perciben, desde un punto de vista democrático, como algo imprescindible pero a la vez insuficiente. Una realidad que necesita complementos institucionales que la revitalicen. Se suceden, en ese sentido, las demandas ciudadanas de una mayor participación directa en los asuntos públicos. A este respecto, el último *Navarrómetro*, el de 2017, arrojaba los siguientes datos:



La problemática de la desafección política no es, desde luego, exclusiva de Navarra, pero señala una necesidad evidente de mejorar la relación de la ciudadanía con las instituciones públicas.

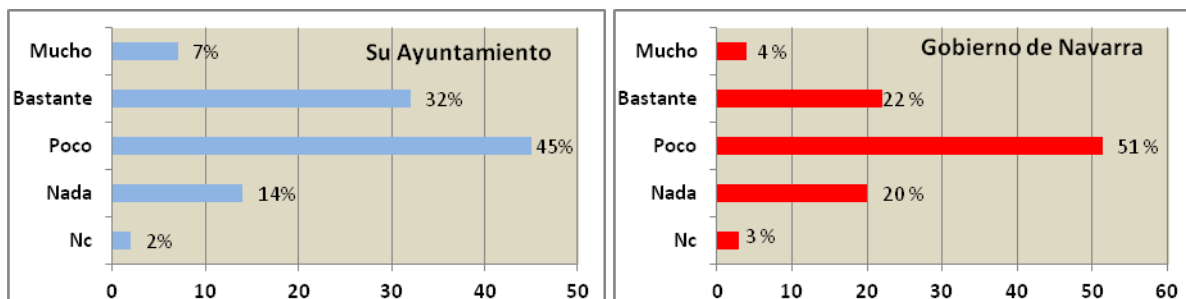
A este respecto, la Encuesta ciudadana, realizada por CIES S.L. en noviembre de 2017 a instancias del Servicio de Atención y Participación Ciudadana arroja, con respecto al interés por participar, los siguientes resultados:

Grado de interés en participar en las cuestiones que afectan a la ciudadanía.



El 64% de las personas entrevistadas están interesadas en participar en cuestiones que afectan a la ciudadanía; el 22% mucho y el 42% bastante. Por el contrario, al 28% le interesa poco y al 7% nada.

Gráfico 2: Si considera que las opiniones de la ciudadanía son tenidas en cuenta por su Ayuntamiento y por el Gobierno de Navarra.



Como puede verse, el 39% considera que las opiniones de la ciudadanía son tenidas en cuenta por su Ayuntamiento y el 26% por Gobierno de Navarra. No se tiene en cuenta (poco + nada) para el 71% por parte de Gobierno de Navarra, y por el 59% por parte de su Ayuntamiento.

Más información sobre los resultados de la encuesta en: <http://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/consulta-publica-previa-al-anteproyecto-ley-foral-participacion>.

Dispersión legislativa

Junto a todas estas razones, existen además otro tipo de motivos, de corte más bien técnico, que aconsejan promover una nueva Ley Foral sobre Participación Ciudadana. Actualmente en Navarra y en el Estado se dispone de diversa legislación y normativa referida a la participación ciudadana¹. A los efectos del anteproyecto de la nueva Ley las que cabe destacar son las siguientes:

- Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (art. 92-96 bis)
- Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La nueva ley puede ser una oportunidad para realizar una integración de las mismas.

¹ Puede verse en el Anexo 1 del Plan de fomento de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019, págs. 73-79.

2. EL MODELO DE PARTICIPACIÓN QUE CONTEMPLA NUESTRA ACTUAL LEGISLACIÓN

Como se ha mencionado en la Introducción, el Servicio de Atención y Participación Ciudadana contrató a la Universidad Pública de Navarra para la elaboración de un Documento de Estudio centrado en algunas experiencias de referencia existentes tanto en el ámbito autonómico como en el internacional.

Concretamente en las experiencias analizadas se estudiaron las normativas participativas de países como Suiza, Canadá, Italia, Estados Unidos (California, en concreto), Bolivia o Chile. Muchas de las experiencias participativas estudiadas tienen sentido en un determinado ordenamiento representativo – en una determinada concepción de la Democracia, si se quiere – pero no son fácilmente extrapolables, aisladamente, a un marco normativo diferente. En la medida de lo posible, se ha tratado de diferenciar entre las posibilidades que resultarían jurídicamente exportables a España y las que, por el contrario, pertenecen a otro modelo totalmente diferente y no pueden, en consecuencia, trasladarse sin trastocar el marco más amplio en el que se integran.

Con respecto a las experiencias autonómicas e internacionales que podrían ser puestas en marcha bajo nuestro ordenamiento, el citado estudio hace hincapié en la necesidad de tener siempre presente la distinción entre las dos importantes posibilidades participativas que la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido dibujando:

La primera sería la de la **Democracia directa**, enraizada constitucionalmente en el artículo 23.1: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Se trata, por tanto, de un Derecho Fundamental garantizado en la C.E., referido a al derecho de participación política propio de un Estado Democrático.

Este tipo de participación configura una manifestación de la Soberanía Popular, y se refiere siempre necesariamente a intereses públicos. Viene a ser, por tanto, un voto mediante el que el soberano ejercita su derecho a participar.

La **Democracia participativa** – aunque suele confundirse con la Democracia directa – configura una participación diferente. Constitucionalmente, surge del artículo 9.2: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo 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 los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Como se ve, aquí se habla de que los poderes públicos han de “facilitar la participación”, no de que esta sea un derecho del ciudadano. En consecuencia, los derechos o las posibilidades participativas consiguientes no nacen directamente de la CE, sino de las leyes aprobadas por los poderes públicos. El rango normativo es menor.

El concepto de Democracia participativa no se refiere, por tanto, al Derecho de Participación política (propia de un Estado Democrático), sino más bien a la posibilidad de crear cauces participativos (más propios de un Estado Social). La decisión final es siempre patrimonio de las instituciones representativas, puesto que no puede anteponerse aquí un Derecho o un Poder Soberano que actúa directamente. No es vinculante, y se ocupa de intereses “difusos”, que en todo caso no son privados.

Una forma de sintetizar ambas perspectivas es la siguiente: la primera es un “voto” (o una orden, si se quiere), que los poderes públicos necesariamente han de obedecer; mientras que la segunda es más bien una “opinión”, que los poderes públicos podrán, o no, tener en cuenta.

Los mecanismos básicos de ambas perspectivas son estos:

	DEMOCRACIA DIRECTA	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
Mecanismos	Directos: • Concejo Abierto Semidirectos: • Referéndum • Iniciativa Legislativa Popular	• Derecho de Petición • Audiencias • Consultas ciudadanas • Jurados, paneles...
Carácter Vinculante	Directos: SI – Semidirectos: NO	NO

Seguidamente se presentan algunas consideraciones sobre otras posibilidades participativas analizadas en el estudio comparado, concretamente nos referiremos a los revocatorios, a la reprobación política y a las consultas:

Con respecto a los **Revocatorios**, en el Estudio encargado a la UPNA se analizaron las experiencias comparadas de California y Bolivia, países ambos – muy en especial el primero – que cuentan con ese tipo de prácticas de Democracia directa. Sin embargo, la conclusión de dicho estudio es clara: en el marco de nuestra actual normativa, no cabe plantearse ningún procedimiento de participación ciudadana vinculado a **la revocación política**. En su lugar, en nuestro ordenamiento jurídico están reguladas las Mociones de Censura y de Confianza.

Más que ante una prohibición expresa, recogida en unos u otros artículos del ordenamiento, la imposibilidad de los revocatorios en España se origina en la diferente concepción de la democracia que adoptó nuestro sistema constitucional.

Un revocatorio tiene sentido tan solo cuando nos encontramos ante un cuerpo electoral definido que elige a una persona para una determinada función. En esa composición de cosas, ese mismo cuerpo electoral puede ser llamado de nuevo a decidir sobre su mayor o menor satisfacción con respecto a la persona elegida, y, en su caso, puede sustituirla por otra persona.

Se trata de un modelo de agencia: hay un grupo de personas que eligen a alguien para algo y, si cambian de opinión con respecto a ese alguien, pueden cambiarlo. Un modelo muy parecido al de la representación privada. Uno contrata un abogado, o un publicista, o un experto y es libre de destituirlo cuando quiera.

En España, sin embargo, no elegimos personas. Tanto en el ámbito europeo, como en el estatal, como en el autonómico, como en el municipal, elegimos siempre entre listas de partido. Por eso, en ningún caso la disposición de cosas es similar a la descrita antes. No podemos convocar de nuevo al cuerpo electoral, porque ese cuerpo electoral no ha elegido a una persona, sino a un Órgano colegiado, en el que los partidos tienen más o menos poder.

Por eso lo que votamos son listas, no personas. El revocatorio pertenece, por tanto, a un universo político y representativo completamente diferente al nuestro.

La **reprobación política** en nuestra legislación es un mecanismo político que no tiene efectos vinculantes desde el punto de vista jurídico y que por lo tanto sus consecuencias prácticas dependen de la voluntad del responsable político del que dependa la persona reprobada. Este mecanismo podría llegar a constituir otro instrumento de participación promovido por la ciudadanía pero en este caso habría que regularlo específicamente.

Respecto a las **consultas** populares, en sentido estricto, el estudio citado anteriormente señala que tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales tienen competencia al respecto, siempre que la consulta no tenga un carácter referendario. Un Referéndum implica siempre autorización del Estado (del congreso y de la Presidencia del Gobierno, concretamente).

Las diferencias entre ambas figuras quedan recogidas en la siguiente tabla:

REFERENDUM	CONSULTA
Se usa el Censo electoral	Se usa el padrón.
Vota el cuerpo electoral: Mayores de 18 con nacionalidad española	Se decide quién vota por parte de la autoridad convocante. Puede incluirse a: - Mayores de 16 - Extranjeros - Apátridas - Personas que lleven un año (o lo que se decida) residiendo, por razón de trabajo o estudios. - Etc.
Necesita autorización del Gobierno y el Congreso	Con carácter general no la precisa, aunque en las consultas que pueden promover nuestras Entidades Locales según la ley foral 27/2002, se precisa el Acuerdo del Gobierno de Navarra
Garantías judiciales (Junta electoral)	Garantías no judiciales
No vinculante	No vinculante

Así, es perfectamente posible legislar desde el ámbito autonómico sobre consultas ciudadanas - mecanismos que de una u otra manera buscan averiguar la opinión de la ciudadanía con respecto a una determinada cuestión – siempre que las mismas no constituyan un referéndum. Estos últimos ya se encuentran legislados, y son competencia del Estado. La ley de participación podría regular las denominadas “Consultas Participativas” para diferenciarlas de las consultas referendarias.

3. EXPECTATIVAS DE LOS AGENTES CONSULTADOS EN LA FASE DE CONSULTAS PREVIAS

Con fecha 30 de octubre de 2017 se inició la consulta previa del Anteproyecto a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra que finalizó el pasado 30 de noviembre. En el transcurso de la misma se llevó a cabo una **Jornada Pública sobre “Legislación y Participación Ciudadana”**, celebrada el 7 de noviembre en la Residencia Juvenil Fuerte del Príncipe. En ella intervinieron dos profesores universitarios expertos en la materia, representantes de las formaciones políticas de Navarra presentes en el Parlamento de nuestra Comunidad y representantes de diversas organizaciones representativas interesadas.

En la Jornada se pasó un cuestionario sobre sus expectativas a la nueva ley a las personas asistentes. Posteriormente, este cuestionario se publicó en el Portal de Gobierno Abierto para que lo cumplimentaran las personas interesadas.

El cuestionario fue cumplimentado por 52 personas de entidades significativas de los diversos sectores de Navarra y algunas de las principales conclusiones fueron las siguientes:

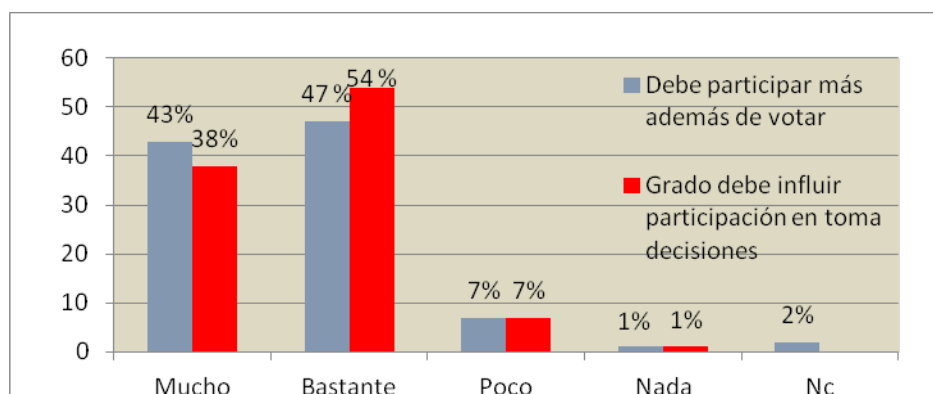
La ley debería...	Muy de acuerdo		Muy en desacuerdo		
	1	2	3	4	5
Clarificar los canales de participación que puede tener la ciudadanía navarra	71,7 %		19,5 %	8,6 %	
Clarificar y concretar más las obligaciones de las Administraciones	65,9 %		20,4 %	13,6 %	
Profundizar en la necesidad e importancia de la participación promovida y/o apoyada desde las Administraciones	56,8 %		31,8 %	11,3 %	
Regular procesos participativos vinculados a planes, programas, normativas y gestión de servicios.	68,7 %		18,7 %	12,5 %	
Regular Consultas	63,6 %		25 %	11,3 %	
Incluir propuestas ciudadanas a las Administraciones sobre iniciativas reglamentarias y otras propuestas de actuación o sugerencias	72,9 %		20,8 %	6,2 %	
Posibilitar el apoyo de las administraciones para iniciativas ciudadanas en materia de participación	70,8 %		18,7 %	10,4 %	
Regular las Iniciativas legislativas populares	74,4 %		17 %	8,5 %	
Posibilitar peticiones legislativas directas por la ciudadanía	63 %		23,9 %	13 %	
Posibilitar la defensa en sede parlamentaria de las Iniciativas Legislativas Populares	72,3 %		17 %	10,6 %	

Potenciar la participación interna del personal de las Administraciones	64,4 %	20 %	15,5 %
Contemplar, al menos, un artículo dedicado a la Sensibilización	70,8 %	20,8 %	8,3 %
Contemplar, al menos, un artículo dedicado a la Formación	77,5 %	16,3 %	6,1 %
Contemplar , al menos, un artículo dedicado a otros recursos de comunicación y difusión	77 %	12,5 %	10,4 %

La documentación completa relativa a la jornada puede verse en <http://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/consulta-publica-previa-al-anteproyecto-ley-foral-participacion>.

En esa encuesta ciudadana ya citada en el apartado 1 de este documento, también encontramos alguna referencia sobre las expectativas de participación de la ciudadanía navarra:

Gráfico 6. ¿Considera que la población más allá de votar cada cuatro años debe participar en las decisiones de los poderes públicos? Y ¿en qué grado piensa que la participación y las opiniones de la gente deben influir en la toma de decisiones de las instituciones?



El 90% de las personas entrevistadas opina que se debe participar más en las decisiones además de votar cada cuatro años. También, alto porcentaje en la valoración de que la participación debe influir en la toma de decisiones, un 92% -mucho+ bastante-.

4.- OBJETIVOS DE LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN

Entre los objetivos que la nueva ley podría perseguir destacan los siguientes:

a) Profundización de la participación ciudadana

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 de Participación puede ser una oportunidad para destacar la centralidad de la misma.

b) Actualización legislativa

Las leyes que actualmente regulan la Iniciativa Legislativa popular y las consultas a la ciudadanía datan del año 1985 y 2002. Han pasado 37 y 15 años respectivamente y desde entonces estas temáticas específicas y la participación ciudadana han ido ganando un mayor espacio político y social en nuestra sociedad. A ello se ha de añadir que desde la aprobación de nuestra actual Ley Foral 11/2012 se han ido aprobando diversas leyes autonómicas que regulan aspectos importantes que no se contemplan en la nuestra. La nueva ley ofrece una oportunidad para actualizar nuestra legislación foral y adaptarla a los tiempos actuales.

c) Clarificación e integración 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, 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 aunque señala algunos instrumentos, no contempla otros.

De la revisión normativa realizada se constata que las últimas normativas españolas y las que están en proceso de aprobación recogen el desarrollo de procesos e iniciativas promovidas por la ciudadanía. En nuestra actual ley hay algunas referencias a esta temática en los art. 45, 46 y 47 pero se considera insuficiente.

d) Clarificar más las obligaciones de las Administraciones

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. Además, varias leyes autonómicas y otras europeas e internacionales inciden y profundizan más en este aspecto que lo que lo hace nuestra actual ley.

5.- TEMAS IMPORTANTES

Los temas más importantes que la nueva ley foral de participación democrática podría abordar son los siguientes:

1. Derechos a proteger
2. Sujetos beneficiarios
3. Ámbito de aplicación
4. Procesos participativos
5. Gestión de la participación
6. Sensibilización y fomento de la participación

A continuación se presentan algunas consideraciones y propuestas sobre cada uno de los citados temas

1.- Derechos a proteger

La actual Ley Foral 11/2012 recoge en su capítulo III del Título IV diversos derechos de participación y colaboración, sin embargo, pone poco énfasis en los mecanismos de participación promovidos desde la ciudadanía.

Tradicionalmente los derechos relacionados con las iniciativas ciudadanas se han legislado a través de la ILP y de las consultas o referéndums.

El derecho a intervenir en las tareas del gobierno siempre ha estado menos regulado, si bien la Ley Foral de Transparencia 11/2012 recoge algunas referencias en los artículos 45, 46 y 47.

La apuesta de la nueva ley podría centrarse en ampliar los derechos de participación de tal manera que, además de poder participar en la toma de decisiones vinculadas a Planes, Programas y/o Normativas promovidas por las Administraciones, se refuercen las iniciativas ciudadanas dirigidas al Parlamento, al Gobierno y, en su caso, a las Entidades Locales.

En este sentido algunos de los derechos a proteger podrían ser los siguientes:

1. Derecho a promover directamente proyectos legislativos.
2. Derecho a participar directamente en las tareas de control del gobierno.
3. Derecho a participar directamente en las tareas de impulso al gobierno.
4. Derecho a participar directamente en la promoción de debates públicos.
5. Derecho a participar en la planificación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas.

2.- Sujetos beneficiarios:

- o Con respecto a las personas físicas, la posibilidad más abierta – adoptada ya por otras Comunidades Autónomas – consiste en ofrecer la posibilidad de participar a las

personas mayores de 16 años que lleven un año viviendo en Navarra. Esta decisión podría verse limitada paulatinamente, según se optara por:

- Ciudadanía Navarra + Extranjeros con residencia
 - Ciudadanía Navarra + Extranjeros de la UE con derecho a voto en las municipales
 - Ciudadanía Navarra + Mayores de 16 en el censo electoral
 - Ciudadanía Navarra (esto es: mayores de 18 en el Censo Electoral). Esta es la disposición actual, la más restrictiva de entre las posibles, para, por ejemplo, firmar una Iniciativa legislativa Popular)
- o Con respecto a las asociaciones ocurre lo mismo: incluso las agrupaciones sin personalidad jurídica, constituidas para la ocasión (como un foro o plataforma) deberían poder participar. Es, de nuevo, el criterio más amplio.
- o Otros sujetos: órganos colegiados relacionados con la participación, organizaciones sindicales, empresariales, colegios profesionales, entidades privadas...

3.- Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación es el Gobierno de Navarra y su Administración autonómica y debe analizarse la manera en que se contemplan dentro de este ámbito las Entidades Locales.

Nota.-

Jurídicamente podemos barajar las siguientes opciones para legislar sobre esta materia en las EELL:

- a) La de Euskadi: Esto supondría modificar la Ley Foral 6/1990 de Administración Local de Navarra e insertar en ella un Título dedicado a participación, que sustituiría a los artículos 92 a 96.bis.*
- b) Seguir el modelo de Andalucía:
Esto supondría aprovechar la nueva Ley de Participación para modificar el art. 96 (consultas populares) y el 96, bis (iniciativas ciudadanas) de la Ley de Administración Local y, en una Disposición Final, dejar sin efecto estos artículos de la actual Ley foral 6/1990.
Los arts. 92 a 95 (aspectos generales de participación + transparencia), se podrían mantener porque no chocan con la nueva Ley de Participación y modificarlos sería contraproducente y complejo porque afectan a otras áreas (Transparencia).*
- c) Seguir el modelo de las Leyes de Aragón, Murcia y Canarias introduciendo en la nueva ley foral de participación algunas medidas de fomento, asistencia técnica; incluso la posibilidad de crear una comisión Interadministrativa Gobierno-FNMyC como ha hecho la Diputación Foral de Guipúzcoa.*

4.- Mecanismos participativos

Son muchas las normativas que no diferencian entre:

- a) La participación que se origina por parte de la propia Administración
- b) Aquella que tiene su origen en la propia ciudadanía (aunque las más recientes sí lo hacen)

La Participación que se origina por parte de la Administración (bien *motu proprio*, bien, como es habitual, porque así viene legalmente obligada) se relaciona con el concepto de

“Democracia Participativa”, y ha de articularse mediante instrumentos que la propia administración debe ofrecer, en diálogo con los propios ciudadanos a los que va dirigida.

La Participación que surge espontáneamente de la ciudadanía, por el contrario, ha de encontrar cauces o vías que le permitan expresarse, no tanto *gracias* al gobierno o a la Administración, sino más bien *pese* a ellos. La ley tiene que garantizar una autonomía organizativa al respecto, sobre todo en lo relativo al inicio de tal tipo de participación, de tal manera que quede fuera de la Administración la posibilidad de impedir, mediar u obstaculizar de cualquier manera el ejercicio de la misma. En ese sentido, los cauces o instrumentos recogidos en la ley deberían quedar claramente establecidos y garantizados para toda la ciudadanía.

Las posibilidades que se presentan a continuación han tenido en cuenta el espíritu de ampliación de derechos en materia de participación ciudadana recogido en el anexo 10 del Plan de Impulso de la Participación ciudadana en Navarra 2017-2019.

4.1.- MECANISMOS PARTICIPATIVOS A INSTANCIAS DEL GOBIERNO Y DE SU ADMINISTRACIÓN

4.1.1.- Órganos Colegiados relacionados con la participación ciudadana

Estos Órganos ya están regulados en ley foral 15/2004, de 3 de diciembre de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y en el 2016 el Gobierno hizo una evaluación de los mismos identificando diversas medidas de mejora.

La nueva ley foral de participación Democrático no debería plantearse modificar la actual ley antes citada pero sí puede hacer alguna referencia a su transparencia y a potenciar sus funciones deliberativas. Cabría incluso la posibilidad de establecer el número máximo de Consejos que debería haber en cada Departamento con el fin de avanzar en una mayor racionalidad, eficacia y eficiencia participativa que puede ser de interés tanto para la Administración como para las entidades sociales que forman parte de los mismos.

4.1.2.- Procesos participativos

Se podría partir de la distinción entre dos tipos de procesos:

- o Los “Mínimos” serían aquellos ya exigidos legalmente, tanto por la Legislación Estatal (la Consulta Previa, para normas y reglamentos) como por la Ley de Transparencia de Navarra (la Exposición pública, para Planes, Programas y Normativa).
- o “Extendidos”: se trata de procesos de mayor calidad democrática orientados a conseguir una participación ciudadana más real y efectiva. La ley podría incluir, al menos, y en un catálogo ampliable con el tiempo:
 - Procesos deliberativos públicos (vinculados a Planes, Programas, Normativas y otras decisiones públicas de relevancia para la Comunidad).
 - Presupuestos participativos.
 - Consultas ciudadanas.

Proceso deliberativo público

Se entiende el contraste de argumentos y de puntos de vista entre la Ciudadanía y la Administración que forma parte de un procedimiento administrativo de decisión, formulación o adopción de una política pública relacionada con los diferentes instrumentos de

planificación, seguimiento que utilice el gobierno y su Administración para la determinación de políticas (tales como Planes, Estrategias, Normativas, y otras) y evaluación, de las mismas.

En los procesos deliberativos se deberían diferenciar distintas fases: la información, la deliberación, valoración de las propuestas y retorno de las decisiones; así como la evaluación del proceso.

Los Presupuestos Participativos

Son una herramienta de participación ciudadana y de ejercicio de la democracia participativa, mediante la cual la ciudadanía puede intervenir en el proceso de aprobación de los presupuestos de una determinada Administración en la forma como esta lo establezca, llegando incluso a poder decidir el destino de una parte de los recursos públicos –si así se establece-, para conseguir que éstos se ajusten o prioricen más, si cabe, las necesidades sociales existentes.

Algunos de los principios en los que se basan son los siguientes:

- *Cogestión pública*
Implica la interacción entre la ciudadanía, la sociedad civil, los representantes políticos y el personal técnico de la Administración en la gestión de los recursos públicos.
- *Participación ciudadana*
Se establecen mecanismos para que la ciudadanía pueda participar de manera directa y por internet en la elección de las propuestas que consideren más adecuadas.
- *Transparencia*
Se da cuenta de forma clara y completa del proceso participativo, del seguimiento en la ejecución de las actuaciones seleccionadas por la ciudadanía, y de su aplicación.
- *Información pública del proceso*
Se facilita información y documentación sobre las diferentes fases del procedimiento, de los plazos, de las propuestas sometidas a consulta, de los resultados de la consulta y de las propuestas aceptadas, de su tramitación en la ley de presupuestos y de la evaluación de su ejecución.
- *Evaluación de la ejecución*
Se evalúan las actuaciones incluidas en los presupuestos generales, para conocer los resultados y se publican para el seguimiento y control por parte de la ciudadanía.

En el desarrollo de los presupuestos participativos requiere la aprobación de un procedimiento previo y en el mismo se suele contemplar una serie de fases: Información y consulta; selección de propuestas en su caso; decisión; retorno y evaluación.

Consultas Ciudadanas

Bajo esta denominación se podrían regular las siguientes modalidades de participación: Encuestas y sondeos; audiencias Públicas y consultas participativas. Cabría la posibilidad de dejar abierta la puerta en marcha de otras modalidades mediante algún otro sistema que se contemplara en la ley siempre que se justificara.

Encuestas y Sondeos

Se realizan mediante técnicas demoscópicas adecuadas en cada caso al objetivo que se pretende. Constituyen otro mecanismo de interés para que las Administraciones conozcan la opinión y percepción social respecto algunos temas sobre los que se va a adoptar alguna decisión pública.

Las Administraciones tienen experiencia en el uso de estos instrumentos, que en ocasiones se utilizan en las fases previas de la planificación, y en otras para conocer el impacto y la valoración de determinadas políticas y/o servicios públicos.

Las audiencias públicas.

Se trata de un instrumento de consulta, en el que mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones garantizan a las personas directamente afectadas por una política pública ser escuchados antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta.

Las consultas participativas

Estas consultas no requerirían la aprobación del Gobierno de la Nación. Su objeto sería conocer la opinión ciudadana de un determinado sector, colectivo o población sobre asuntos de interés público que les afecten, mediante un sistema de votación de contenido no referendario, y dentro de las competencias de la Administración que las convoca.

Estas consultas serían de naturaleza consultiva y no vinculante.

Estas consultas también podrían ser promovidas por iniciativas ciudadanas.

La principal novedad que se puede introducir aquí es que el Gobierno y su Administración -que ya estarían obligados a los procesos “mínimos”- podrían auto-obligarse mediante la Ley de participación a organizar un determinado número de procesos “extendidos” respecto del total de los procesos que lleven a cabo.

Este *extra* sería fundamental porque abocaría a la celebración de procesos participativos que promoverían una sociedad civil más fuerte. La convocatoria de tales procesos no quedaría ya sometida a la voluntad del Ejecutivo – con el consiguiente riesgo de que o no haya participación, o de que se convoque desde un interés partidista - sino que vendría impuesta por la propia ley. La celebración de este tipo de procesos se debería convertir en una obligación de buen gobierno, no en una posibilidad basada en la exclusiva voluntariedad política o técnica, pues de lo contrario se corre el riesgo de recurrir constantemente a la exposición pública formal.

4.1.3.- Otras obligaciones de la Administración del Gobierno de Navarra

Las administraciones se podrían someter además a las siguientes obligaciones:

1. Adecuar su estructura y funcionamiento para garantizar el ejercicio de los derechos de participación reconocidos en la presente Ley Foral.

En el caso de que la nueva ley foral aplicara a las EE esta obligación sólo sería vinculante para las entidades locales mayores que se estableciera pero siempre respetando su autonomía local

2. Garantizar que el personal a su servicio conozca y facilite el ejercicio de tales derechos.
3. Adoptar las medidas de acción positiva necesarias para garantizar que las mujeres – y cualquier otro colectivo que tenga reconocidas tales medidas por ley – acceden en igualdad de condiciones a esos mismos derechos.

4.2.- PROCESOS PARTICIPATIVOS A INSTANCIAS DE LA CIUDADANÍA

Las posibilidades legales que existen actualmente en Navarra son básicamente las siguientes:

- La Iniciativa legislativa popular (ILP).
- Los Referéndums (con autorización del gobierno, incluso los locales) y las consultas (art. 96 Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra)
- La Ley 11/2012 de Transparencia, que establece que la ciudadanía tiene derecho a:
 - Ser consultada
 - Remitir sugerencias a la Administración
 - con 2.000 firmas pueden presentarse ante la Administración “propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario”.
 - Formular propuestas
 - Recabar la colaboración del Gobierno de Navarra

Los procesos participativos instancias de la ciudadanía podrían ser – junto con la apuesta por una Administración que se obliga a ser más participativa - la otra gran apuesta de la ley. Se deberían crear otros cauces de participación que hasta la fecha han sido inexistentes y mejorar otros ya existentes. Entre estos, la nueva ley podría recoger los siguientes:

a) Iniciativa Legislativa Popular

En 2012 ya se llevó a cabo una modificación en Navarra de la ley de ILP que supuso una mejora en los siguientes aspectos:

- Se admite la firma electrónica, además de la tradicional en papel.
- La Comisión Promotora de la ILP puede – a diferencia de lo que ocurría antes – defender su propuesta en el Parlamento, para lo que se insta a una modificación del Reglamento de este.

Las leyes autonómicas reguladoras de la ILP han tendido en general a “mimetizar” la Ley del Estado, que es considerablemente restrictiva. Sin embargo, no hay ninguna necesidad legal para este mimetismo, puesto que entra en las capacidades del autogobierno regular las condiciones de la ILP para su Parlamento Autonómico.

En ese sentido, son varios los elementos susceptibles de ser modificados en aras de una mayor profundización en el derecho de participación de los ciudadanos:

1. Titularidad: La ILP la pueden iniciar, además de electores:
 - Mayores de 16 años
 - Extranjeros con residencia legal
 - Extranjeros con 1 año de residencia por motivos académicos o laborales
2. Firmas: La modificación de 2012 incluyó la posibilidad de la firma electrónica. Sin embargo, ese modelo apenas ha tenido éxito en España, debido a su falta de operatividad. Sería mucho más eficaz implementar un modelo de acceso mediante un sistema de usuario y contraseña que la Administración considere válido (DNI+PIN, usuario + cl@ve...), como el que ya funciona en la administración foral para ciertos departamentos (como el de Hacienda o el de Salud). Un modelo de acceso por internet a las propuestas de ILP que pudiera ser firmado de manera ágil y segura facilitaría probablemente mucho más la recogida de firmas.
3. Materias: La actual regulación de la ILP excluye de la misma las siguientes materias:
 - a) Aquellas en que la Comunidad Foral carezca de competencia legislativa.
 - b) Aquellas a que se refiere el artículo 19.3, de la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
 - c) Las de naturaleza tributaria.
 - d) Los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.

Podría considerarse la eliminación de las exclusiones recogidas en los puntos a), c) y d), ya que - desde los presupuestos de la Democracia Deliberativa - la distinción entre “debatir” y “decidir” tornaría interesante la mera discusión de determinadas cuestiones en sede legislativa, con independencia de que no existiera recorrido legislativo o presupuestario.
4. Actualmente existe una cláusula que exige que el Gobierno de Navarra conceda un permiso “presupuestario”. Por las razones apuntadas, puede eliminarse la misma.
5. Retirada: durante la tramitación de la propuesta, se puede garantizar a la Comisión Promotora la capacidad de retirar la proposición en caso de que se vea enmendada de una manera no acorde con su propia voluntad.

De todas las posibilidades, probablemente la más fructífera sea la de la nueva modalidad de firmas, cuestión sobre la que nos detendremos después. Más allá de eso, una nueva configuración de la ILP debería perseguir facilitar la presentación de iniciativas legislativas por parte de la ciudadanía, abriendo el Parlamento a la sociedad en mucho mayor medida, y fomentando una sociedad en la que la *deliberación pública* no estuviera tan solo – como ocurre ahora – en manos de los partidos, sino que se encontrara también, al menos en parte, a disposición e iniciativa de la ciudadanía.

b) Otras iniciativas parlamentarias populares

Tal y como su propio nombre indica, la ILP es un instrumento “legislativo”, lo que explica que esté diseñada tan solo para “proposiciones de ley”, esto es, para la elaboración de leyes forales en el caso de Navarra. La actual *Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular* no recoge otra posibilidad que esa.

En ese sentido - de la misma manera que una ILP no es más que la traslación a los ciudadanos de la capacidad legislativa de los parlamentos, para que así ellos la pongan en práctica directamente – pueden concebirse iniciativas que faciliten que sean los ciudadanos los que ejecuten directamente las otras funciones del parlamento.

Hablaríamos así de “iniciativas parlamentarias” (y no de “iniciativas legislativas”). Tales iniciativas tendrían un formato similar al de la actual ILP pero podrían ir destinadas a promover no tanto una nueva Ley Foral como:

- Una Declaración parlamentaria
- Una Moción
- Una Interpelación
- Una Pregunta dirigida al Gobierno

Con estas nuevas figuras no sería solo la función legislativa del Parlamento la que se pone al alcance de la participación ciudadana, sino además las otras funciones que viene desempeñando: la de control del gobierno, la de impulso y la deliberativa.

La apertura de estas figuras parlamentarias a la participación popular supondría, por otro lado, enfocar de un modo más fructífero la configuración del *Derecho de Petición*, para el que ahora existe una Comisión de Peticiones en el Parlamento que responde a planteamientos más bien pretéritos.

c) Iniciativas ciudadanas dirigidas al Gobierno:

La ciudadanía podría también intervenir en los asuntos públicos no parlamentarios, sino relacionados directamente con la labor del Gobierno. Así:

- La ley actualmente vigente garantiza la capacidad de proponer iniciativas reglamentarias si se consiguen 2.000 firmas.
- Sería posible pensar en ampliar esos cauces, posibilitando que, mediante firmas, la ciudadanía pueda, además de lo anterior, obligar a la Administración a abrir un proceso participativo “extendido” en el caso de los procesos deliberativos, presupuestos participativos y consultas ciudadanas.

5.- Gestión de la participación

Es deseable y necesario avanzar hacia una gestión más eficaz de la participación ciudadana. Para ello, la nueva ley podría recoger:

a) Espacio online específico de Participación en la Administración del Gobierno de Navarra

Hoy en día, de modo muy acusado para los menores de 45 años, la participación se entiende en buena medida en formato digital. El formato digital no sustituye a otras formas de participación, pero no incluirlo en pleno 2018 es legislar para una realidad que no existe.

Desde este espacio sería posible:

- Centralizar todos procesos participativos llevados en Navarra. Actualmente el Portal de Gobierno Abierto sólo recoge los procesos participativos del Gobierno de Navarra.
- Proveer de un espacio digital a las diferentes Iniciativas populares.
- Ofrecer a las Entidades Locales y a los Departamentos del Gobierno de Navarra que así lo soliciten:
 - a. Un espacio digital para la puesta en marcha de procesos participativos.
 - b. Ayuda, asesoramiento y colaboración técnica.

b) Nueva gestión de las firmas electrónicas y en papel.

Hasta ahora, las firmas solo pueden ser o en papel o en firma electrónica (un formato muy engorroso en su aplicación práctica que es muy poco usado). Convendría, a este respecto:

- a) Facilitar las firmas en papel.
- b) Crear un sistema de firma mediante usuario y contraseña validado por la Administración (DNI+PIN, usuario + cl@ve...), controlado y garantizado por el Gobierno de Navarra. Será posible firmar desde el móvil, el ordenador, etc...

En la actualidad las firmas electrónicas avanzadas sólo están disponibles para las ILPs. Para el resto de procesos e iniciativas no existe ningún mecanismo en la actualidad facilitado por el Gobierno.

c) Registro de participación

La actual ley foral 11/2012 lo regula en su artículo 37 para la Administración del Gobierno de Navarra. Aunque la ley preveía un plazo de 6 meses para su desarrollo reglamentario, hasta la fecha no se ha realizado.

La propuesta para la nueva ley sería mantenerlo, aunque no fuera obligatorio para poder participar. Se considera que puede facilitar algunos aspectos de la gestión de la participación.

d) Consejo Navarro de Participación Ciudadana:

Varias leyes autonómicas contemplan la existencia de un consejo autonómico de participación inexistente en Navarra hasta la fecha. Este tema se debatió en el proceso de participación del plan de impulso aunque las propuestas fueron muy abiertas. Si existiera la voluntad de regular este consejo en Navarra, la oportunidad sería la nueva ley, aunque posteriormente hubiera un desarrollo reglamentario.

Se trataría de un órgano consultivo del Gobierno integrado por algunos representantes técnicos y políticos del Gobierno (cuya presencia no tendría que ser mayoritaria) y otros representantes de diferentes sectores sociales.

Sus funciones podrían ser:

- Canalizar la participación ciudadana de carácter orgánico:
 - espacio de encuentro y participación institucional y social
 - Generar redes de intercambio de información y de coordinación público-privada en materia de participación ciudadana
 - Seguimiento y evaluación social de la implantación de los planes de impulso de la participación
 - Proponer y colaborar en el desarrollo de otras actividades de participación ciudadana abierta y de carácter temporal
- Promover funciones de Observatorio de la realidad social
 - impulso a la investigación social
 - análisis de nuevas tendencias
 - reconocimiento público de buenas prácticas institucionales y sociales
 - Impulso de la educación, formación y sensibilización

6.- Sensibilización y fomento de la participación

La ley debería potenciar medidas de fomento y sensibilización para la ciudadanía y para el personal de las Administraciones. Igualmente se podría recoger la posibilidad de convenios de colaboración entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales.

Otras consideraciones de interés:

Junto a ello, el borrador debería recoger:

- La obligación legal de la Administración (artículo 14.11 de la Ley 3/2007 y artículo 1.2.b) de la Ley Foral 33/2002) de utilizar un lenguaje no sexista.
- La necesidad de incluir la variable género como categoría de análisis y evaluación de los procesos con el objeto de poder contar con información contrastada para tomar decisiones (artículo 20 de la Ley 3/2007).
- Medidas de Acción positiva con respecto a determinados colectivos, como las personas con discapacidad.
- La obligación de utilizar un lenguaje accesible (art. 4.i de la Ley 11/2012)

6.- ESTRUCTURA DE LA LEY

Se propone estructurar la ley en los siguientes apartados:

- Exposición de motivos
- TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES
- TÍTULO II. MECANISMOS PARTICIPATIVOS A INSTANCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
 - o ÓRGANOS COLEGIADOS
 - o PROCESOS PARTICIPATIVOS
 - MÍNIMOS
 - EXTENDIDOS
 - Procesos deliberativos
 - Presupuestos participativos
 - Consultas ciudadanas
- TÍTULO III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
- TÍTULO IV. MECANISMOS PARTICIPATIVOS A INSTANCIAS DE LA CIUDADANÍA
 - o INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR
 - o INICIATIVAS PARLAMENTARIAS POPULARES
 - o INICIATIVAS POPULARES DIRIGIDAS A LA ADMINISTRACIÓN:
 - Procesos deliberativos
 - Presupuestos participativos
 - Consultas ciudadanas
- TÍTULO V. FIRMAS Y PLAZOS
- TÍTULO VI. FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN
- PARTE DISPOSITIVA
 - o La ley derogarí la actual ley de ILP, del año 1985, reformada en 2012, y partes de la actual Ley de Transparencia de Navarra.