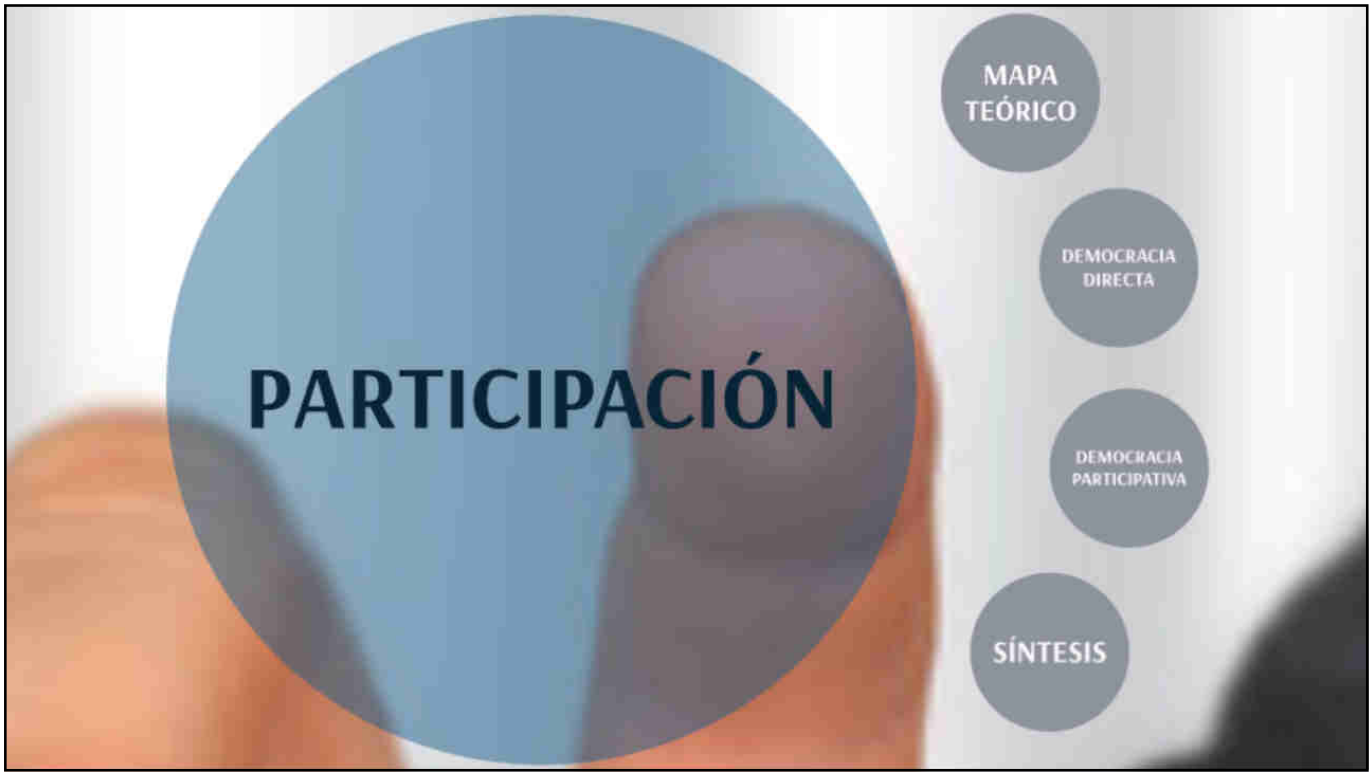
PARTICIPACIÓN EN NAVARRA... ¿INICIAMOS?
"La legislación en materia de participación ciudadana"
Jorge Urdánoz Ganuza
upna


PARTICIPACIÓN
MAPA TEÓRICO
DEMOCRACIA DIRECTA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
SÍNTESIS

MAPA TEÓRICO

Participación: cierto caos terminológico

- No se usan los mismos términos.
- Esos términos no se entienden de la misma manera.
- Ocurre lo mismo con Las teorías en las que se engloban esos términos.

Aquí: marco y terminología establecida por el Tribunal Constitucional.

Dos ventajas:

A) Terreno de juego conceptual unívoco

B) Único terreno de juego jurídicamente válido y por tanto obligado.

Distinción constitucional básica

DEMOCRACIA DIRECTA

Art. 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.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Art. 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.

Distinción constitucional básica

DEMOCRACIA DIRECTA

- Derecho fundamental
- Participación política propia de un Estado Democrático
- Manifestación de la Soberanía Popular
- Voluntad General
- Decisión final: los ciudadanos
- Vinculante (soberanos)
- Sob. Popular
- Es un voto

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

- Derechos que no nacen de la CE, sino de la ley.
- Cauces participativos de un Estado Social
- Manifestación de compromiso cívico
- Intereses "difusos", pero no privados.
- Decisión final: instituciones Rep.
- No vinculantes (no soberanos)
- Sob. Nacional.
- Es una opinión

Distinción constitucional básica

DEMOCRACIA DIRECTA

- Mecanismos:
  - Directos: Concejo Abierto
  - Semidirectos:
    - Referendum
    - Iniciativa Legislativa Popular (ILP)
- "Tasados": no se pueden ampliar.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

- Mecanismos:
  - Foros de consulta
  - Audiencias
  - Consultas populares
  - Paneles...
- Infinidad inclasificable...

MAPA DE LA PARTICIPACIÓN

DEMOCRACIA DIRECTA

1.- LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

A) HISTORIA

Otros países:

- 1776 USA
- (1783 Francia)
- 1848 Suiza

España:

- 1812

- 1931: algunas gotas
- Dictadura: 2 plebiscitos
- 1978: regulación muy restrictiva

B) ELABORACIÓN DE LA C.E de 1978:

Todos los partidos, muy reacios.
Únicas excepciones:

- Dcha: AP
- Izquierda: Heribert Barrera y Xirinacs

"(El hecho de que) los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político necesita una compensación. Esa compensación en democracias más antiguas que la nuestra ha consistido en el desarrollo de instituciones democráticas semidirectas, entre las cuales está el referéndum, la iniciativa popular y una fórmula que aquí no hemos intentado, que tiene su importancia, que es el derecho de revocación por parte de los electores y elegidos".

"Por creer firmemente en que la democracia semidirecta es la forma actual de una razonable Constitución, por estar en contra de la partitocracia y por estar a favor de la iniciativa popular, pedimos... (otra configuración de la participación política)".

Autor: Manuel Fraga Iribarne, líder de Alianza Popular.

- Motivos de los constituyentes:
  - Consolidar los partidos
  - Temor a un uso abusivo por parte del Gobierno (Franco)
  - Temor a un uso disruptivo por parte de los extremos (Experiencia italiana con el Referéndum Abrogativo).

C) RESULTADO:

- A pesar de la neutralidad del 23.1, se apuntala la D. Representativa.
- Por un lado: partidos = "el instrumento fundamental".
- Por otro: mecanismos de D. Semidirecta = Articulación muy pobre

D) DOCTRINA POSTERIOR DEL T.C: ha profundizado en ese desequilibrio:

STC 76/1984: "priman"
STC 119/1998: "únicos instrumentos" (tasados)
STC 103/2008:

- "Normalmente" por representantes y "excepcionalmente" puede ser ejercida directamente por el pueblo.
- Los tasados se interpretan como "reforzamiento". Pasan a concebirse como instrumentos de los representantes, no de la gente.

2.- REFERÉNDUM

Tres tipos:
- Constitucional
- Autonómicos
- Consultivos

Anteproyecto Constitución

Leyes en vigor	750.000 firmas
Leyes aprobadas pero no sancionadas Decisiones de especial trascendencia	Senado Congreso Gobierno 3 CCAA

VINCULANTE: "El resultado se impone"

Constitución 1978

~~Leyes en vigor~~	~~750.000 firmas~~
~~Leyes aprobadas pero no sancionadas~~ Decisiones de especial trascendencia	~~Senado~~ Congreso y Gobierno ~~3 CCAA~~

~~VINCULANTE~~ CONSULTIVO

- Conclusión:
  - Naturaleza desvirtuada: no es un contrapoder.
  - "Inoperante"
- Además:
  - CCAA: no tienen capacidad de modificación.

Mientras tanto, en Suiza…

ÉXITO DE LOS REFERENDOS Y LAS INICIATIVAS POPULARES (1848-2009)

	Número	Aceptados	Rechazados
Iniciativa popular	169	16	153
Referéndum obligatorio	187	139	48
Referéndum facultativo	164	91	73

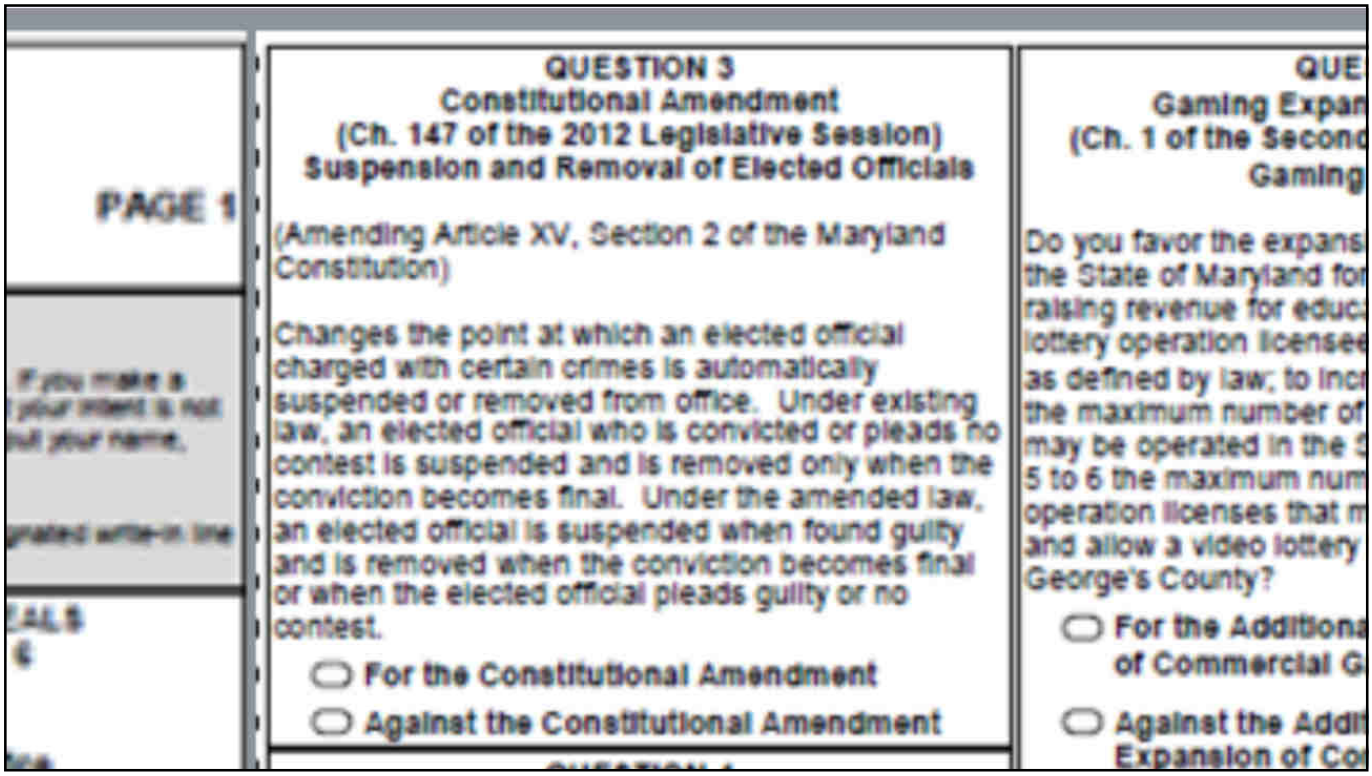
Fuente: www.swissvotes.ch

EJEMPLOS DE VOTACIONES

Tema	Tipo	Año
Pertenencia a la ONU	RC	1986, 2002
Seguro de maternidad	RL	1987, 1999
Protección del paisaje pantanoso	I	1987
Semana laboral de cuarenta horas	I	1988
Subida del límite de velocidad en autopista a 130 km/h	I	1989
Abolición del ejército	I	1989
Moratoria de construcción de nuevas centrales nucleares	I	1990
Tratado Internacional del Espacio Económico Europeo (EEE)	RC	1992
Naturalización de los extranjeros	RC	1994, 2004
Nuevas vías férreas (tránsito a través de los Alpes)	RL	1992
Remuneración de los parlamentarios	RL	1992
Restricciones para que las personas que viven en el extranjero adquieran propiedades	RL	1995
Nueva constitución federal	RC	1999
Dispensación de heroína a drogadictos	RL	1999
Convenios bilaterales con la Unión Europea	RL	2000, 2005
Aborto libre	RL	2002
Regulación sobre el abuso del derecho de asilo	I	2002
Ley sobre la investigación de células madre embrionarias	RL	2004
Normativa para la regulación de parejas homosexuales	RL	2005
Ayuda financiera a los países de Europa Oriental	RC	2006
Flexibilidad de la edad para las pensiones de jubilación	I	2008
Contra la construcción de minaretes	I	2009

I = Iniciativa popular; RC = Referéndum obligatorio (constitucional); RL = Referéndum facultativo (legislativo)
Hay una base de datos con todas las votaciones que han tenido lugar desde 1848 en www.swissvotes.ch

Mientras tanto, en EEUU...



3.- INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR (ILP):

Desde 1984

- Nº de firmas: 7000
- Firmas: solo en papel.
- Comisión promotora: NO

Reforma 2012

- Nº de firmas: de 7000 a 1% (5000)
- Firmas: electrónica
- Comisión promotora: SÍ.

- Datos en Navarra:
  - Solo 9 ILP en 26 años
  - Dos desde la reforma de 2012
  - Dos exitosas:
- "Ley foral para una Carta de Derechos Sociales" (1999)
- "Ley Foral reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra" (2014)
  - 5144 firmas
  - Defendida en el Parlamento por Fermín Les, uno de los promotores.

- Datos en Navarra:
  - Solo 9 ILP en 26 años
  - Dos desde la reforma de 2012
  - Dos exitosas:
- "Ley foral para una Carta de Derechos Sociales" (1999)
- "Ley Foral reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra" (2014)
  - 5144 firmas
  - Defendida en el Parlamento por Fermín Les, uno de los promotores.

Todas las leyes autonómicas: "mimetizan" la Ley del Estado.

- "Desidia" o "temor".
- No hay necesidad legal alguna: entra en las capacidades del autogobierno.
- Hay bastante margen:

1) Titularidad:

Extranjeros con derecho a voto municipal
Extranjeros con 3 años de residencia legal
Mayores de 16 años

2) Firmas:

- Número
- Modelo

NÚMERO DE FIRMAS

	CENSO	FIRMAS	%
GALICIA	2705000	15000	0,55
ANDALUCÍA	6505000	40000	0,61
CANARIAS	1668000	15000	0,90
CATALUÑA	5516000	50000	0,91
MURCIA	1031000	10000	0,97
NAVARRA	502000	5000	1,00
ASTURIAS	985000	10000	1,02
MADRID	4913000	50000	1,02
CASTILLA Y LEÓN	2143000	25000	1,17
CASTILLA LA MANCHA	1572000	20000	1,27
BALEARES	771000	10000	1,30
ESPAÑA	36384000	500000	1,37
C. VALENCIANA	3615000	50000	1,38
ARAGÓN	1019000	15000	1,47
PAÍS VASCO	1784000	30000	1,68
CANTABRIA	498000	10000	2,01
LA RIOJA	247000	6000	2,43
EXTREMADURA	910000	5% Censo	5,00

ITALIA	0,08
HOLANDA	0,24
POLONIA	0,26
PORTUGAL	0,33
RUMANÍA	0,46
HUNGRÍA	0,49
AUSTRIA	1,2
ESPAÑA	1,37
LITUANIA	1,48

Modelo de firmas

- Oportunidad: de pliegos (papel) a páginas (web)
- Modelo Change.org

3 Materias excluidas:

a) Iniciativa para Leyes forales citadas en el Amejoramiento .
b) Las de naturaleza tributaria.
c) Los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.
d) Aquellas en que la Comunidad Foral carezca de competencia legislativa.

Aquí:
- Otros sujetos no tienen esta limitación.
- Se obliga a la Mesa a interpretar y decidir.

4 Objeto

- No solo una ley
- Tb: Declaración, Moción, Consulta, etc...

5 Plazos

- Actual: 6 + 2
- Se puede: 9 + 3 (o más…)

6 Posibilitar asesoramiento técnico Gob. De Navarra.

7 Retirada

8 Tramitación preferente.

- Titularidad: Extranjeros – 16 años
- Firmas: otro modelo (de pliego a página)
- Materias: eliminar.
- Objeto: no solo ley, tb. Declaración, Consultas, etc...
- Plazos. Alargar. Que no decaiga con la disolución.
- Posibilitar asesoramiento técnico Gob. De Navarra.
- Retirada
- Tramitación preferente.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

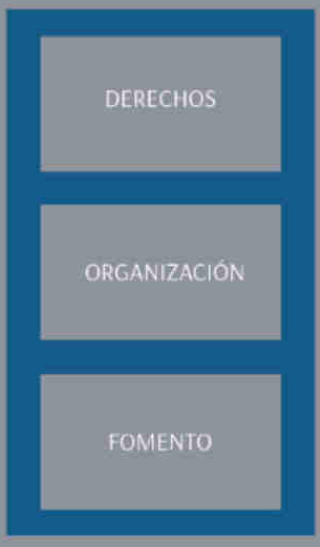
- Frente a la D. Directa, la Participativa está muy reforzada en la CE.

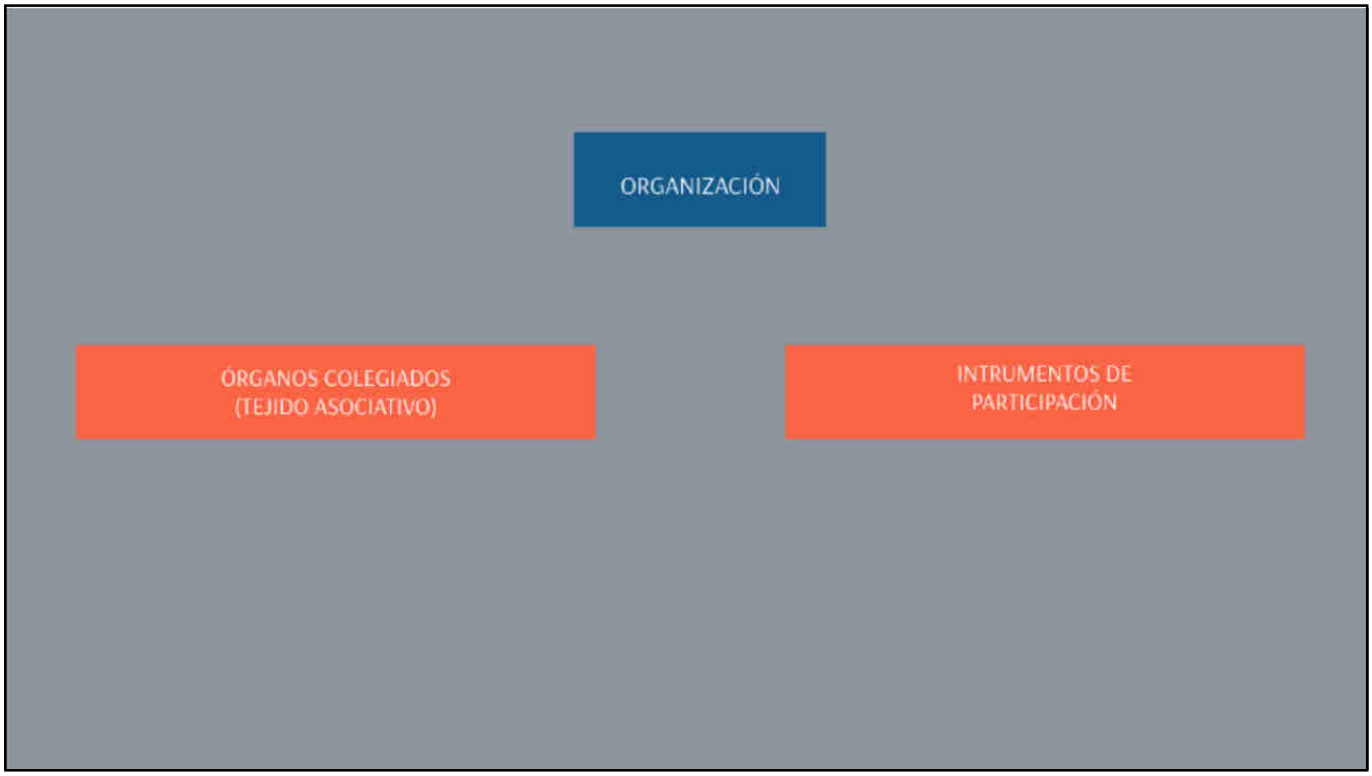
- Además, proceso de renovación estatutaria tras 2006.

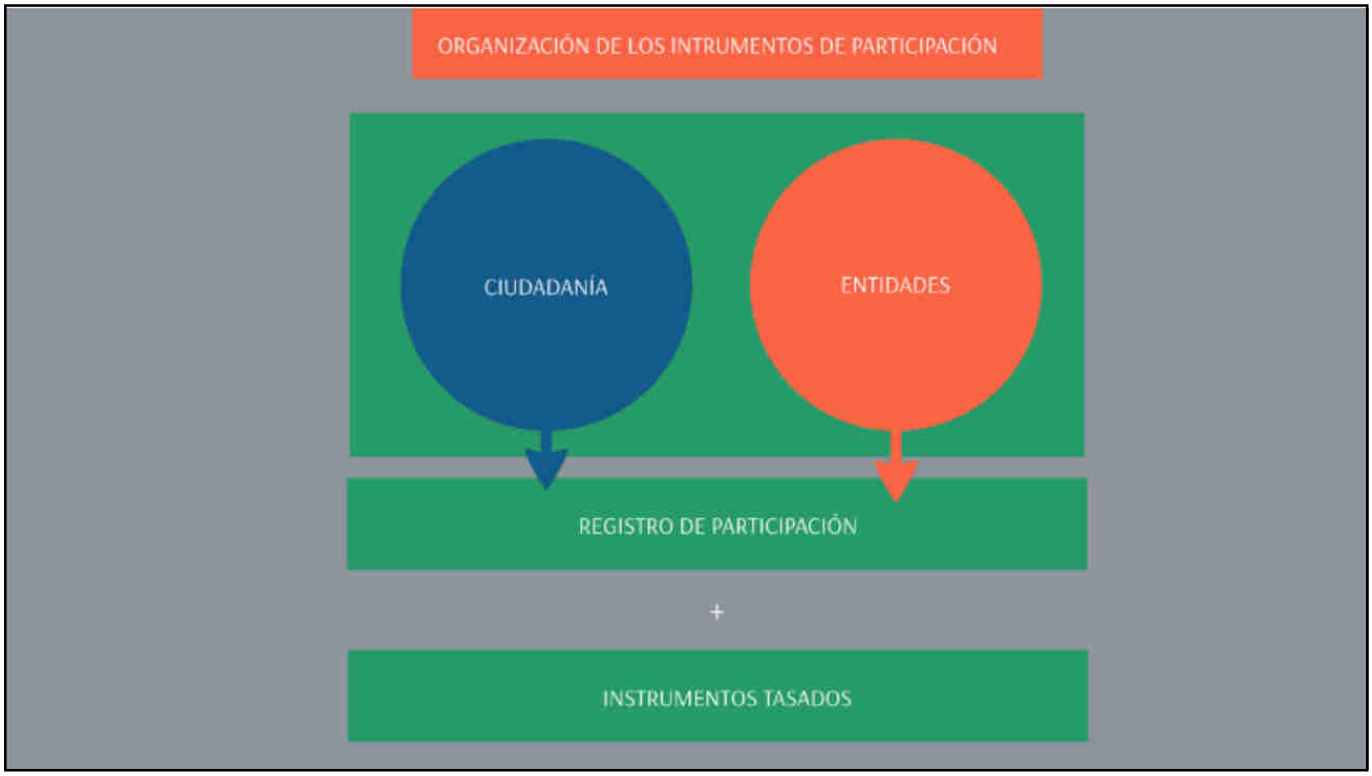
Cataluña	18 de diciembre de 1979 (LO 4/1979)	19 de julio de 2006 (LO 6/2006)
Andalucía	30 de diciembre de 1981 (LO 6/1981)	19 de marzo de 2007 (LO 2/2007)
Comunidad Valenciana	1 de julio de 1982 (LO 5/1982)	10 de abril de 2006 (LO 1/2006)
Aragón	10 de agosto de 1982 (LO 8/1982)	20 de abril de 2007 (LO 5/2007)
Extremadura	25 de febrero de 1983 (LO 1/1983)	28 de enero de 2011 (LO 1/2011)
Islas Baleares	25 de febrero de 1983 (LO 2/1983)	28 de febrero de 2007 (LO 1/2007)

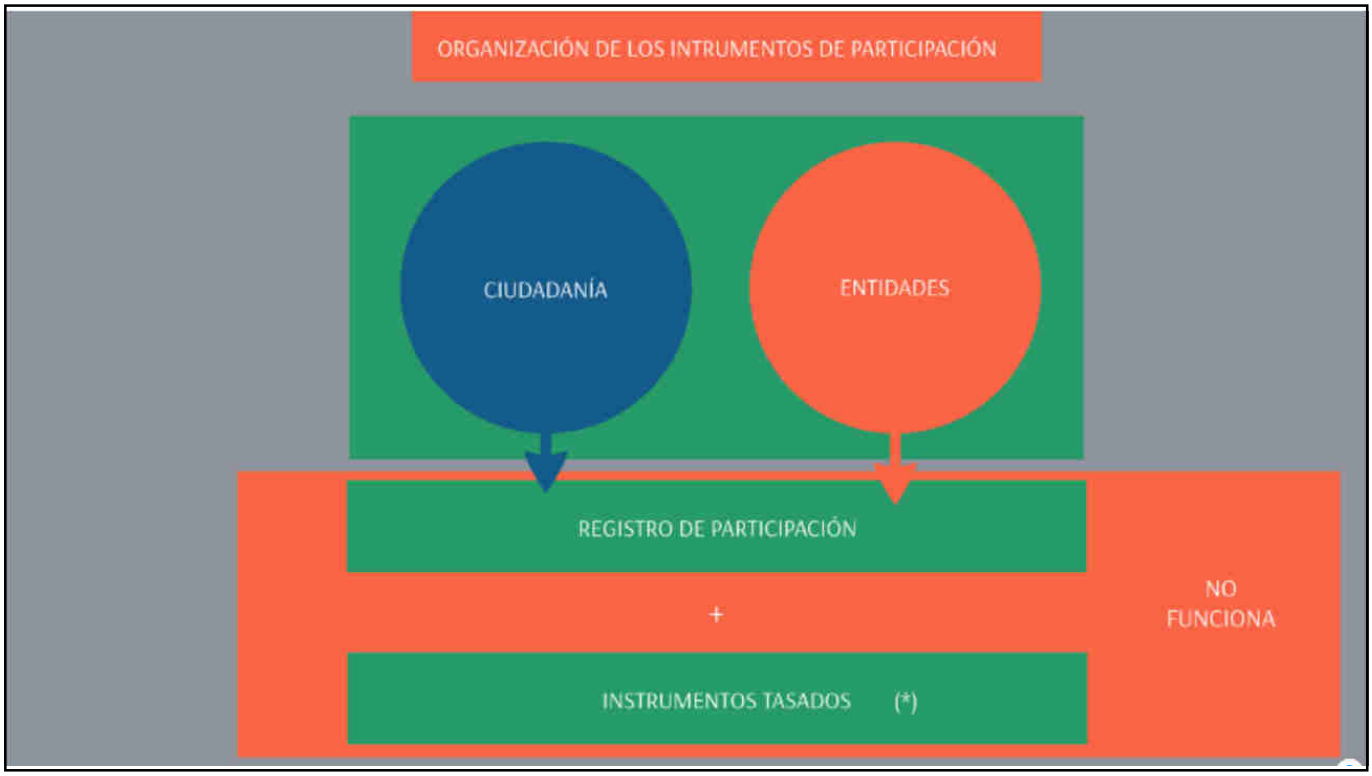
- Apuestan por la "Democracia Participativa"
- Crean Derechos de participación
- Oleada de Leyes de TRANSPARENCIA (Navarra pionera en 2012)

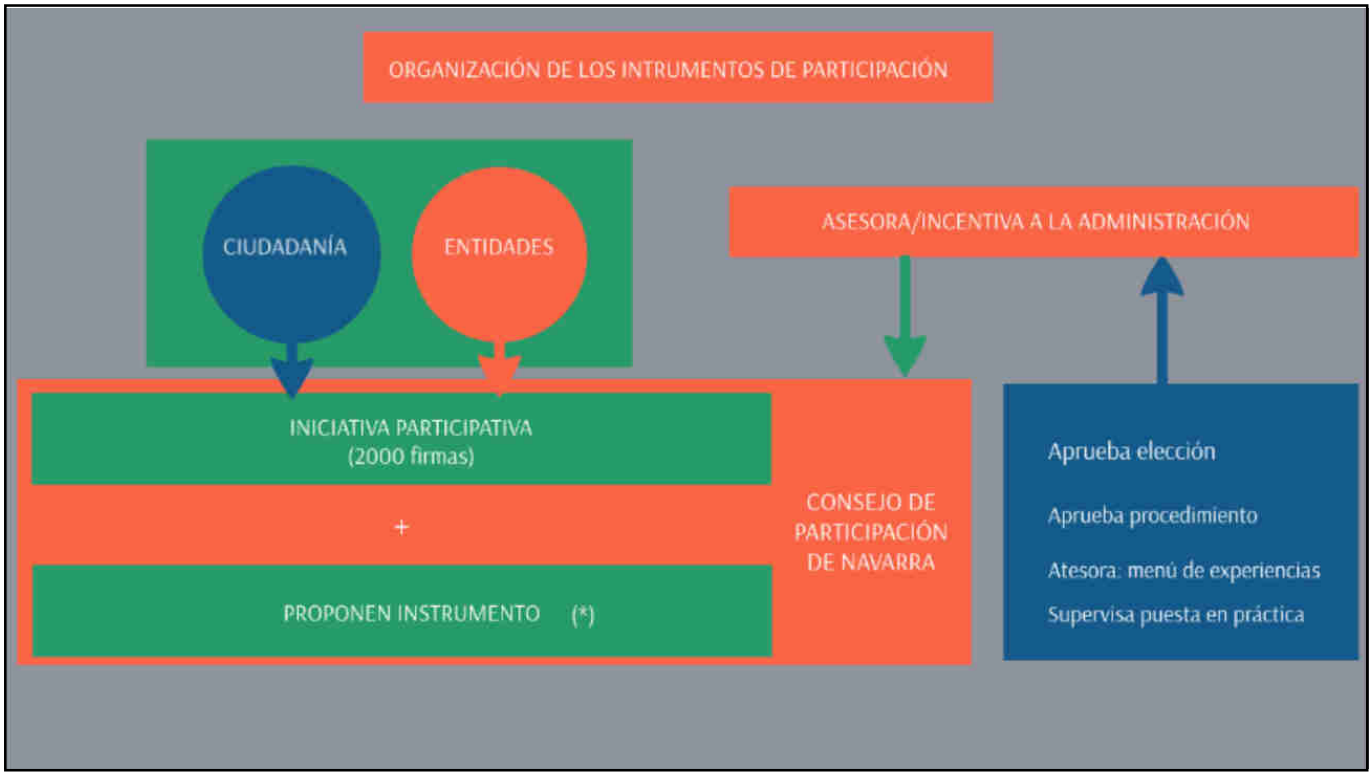
Esquema compartido:




ORGANIZACIÓN
ÓRGANOS COLEGIADOS
(TEJIDO ASOCIATIVO)
INTRUMENTOS DE
PARTICIPACIÓN


ORGANIZACIÓN DE LOS INTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANÍA
ENTIDADES
REGISTRO DE PARTICIPACIÓN
+
INSTRUMENTOS TASADOS

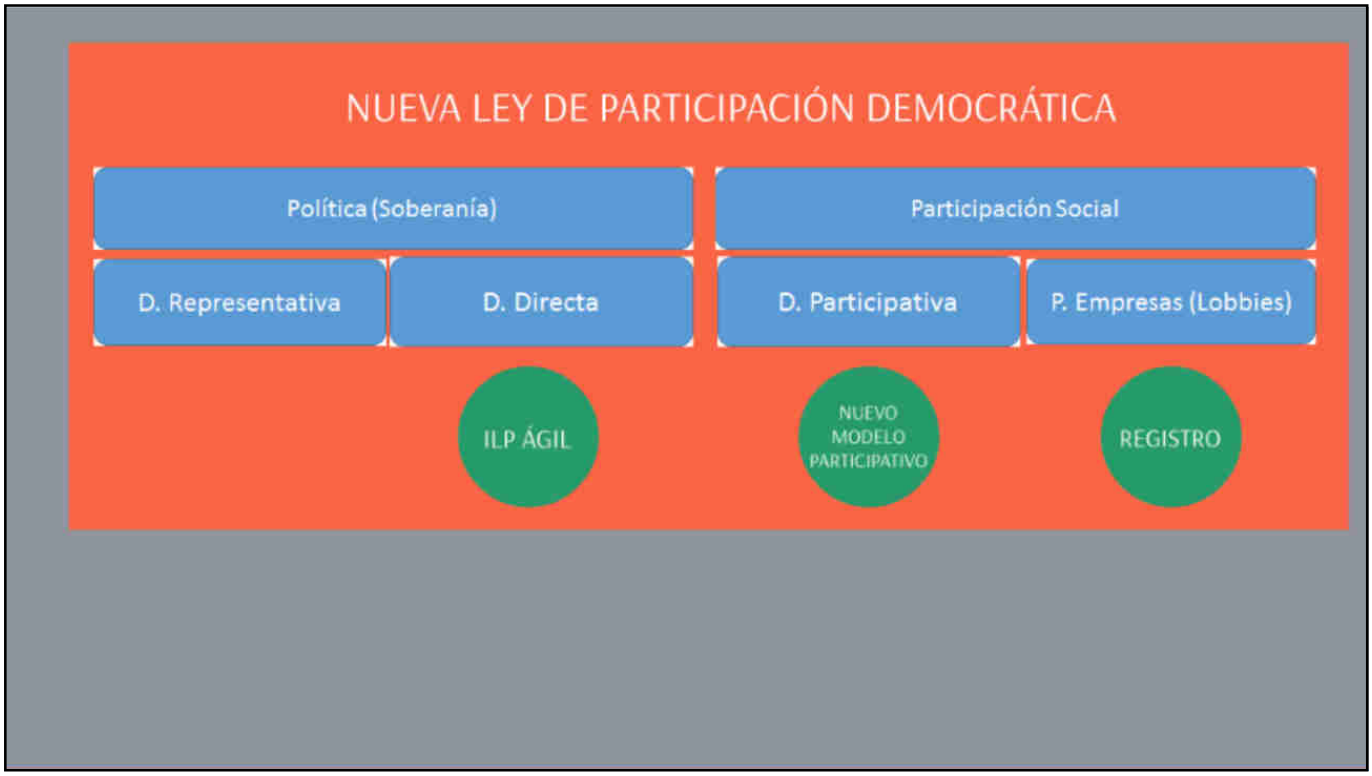

ORGANIZACIÓN DE LOS INTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANÍA
ENTIDADES
REGISTRO DE PARTICIPACIÓN
+
INSTRUMENTOS TASADOS (*)
NO FUNCIONA


ORGANIZACIÓN DE LOS INTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANÍA
ENTIDADES
ASESORA/INCENTIVA A LA ADMINISTRACIÓN
INICIATIVA PARTICIPATIVA
(2000 firmas)
+
PROPONEN INSTRUMENTO (*)
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DE NAVARRA
Aprueba elección
Aprueba procedimiento
Atesora: menú de experiencias
Supervisa puesta en práctica

- Ventajas:
  - Iniciativa de la ciudadanía = Derecho.
  - Posibilidad de innovar, de conocer y de imitar experiencias exitosas.
  - La ciudadanía y la administración aprenden.
  - Se genera una dinámica participativa.

SÍNTESIS

PARTICIPACIÓN
Política (Soberanía)
Participación Social
D. Representativa
D. Directa
D. Participativa
P. Empresas (Lobbies)
Ley Foral 3/85 ILP
Ley Foral 4/85 IL Aytos
Ley Foral 6/90 Admon Local
Ley Foral 6/90 Admon Local
Ley Foral 15/2004 Admon Navarra
Ley Foral 11/12 Transparencia
(Propuesta del PSN, octubre 2017)
NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA


NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA
Política (Soberanía)
Participación Social
D. Representativa
D. Directa
D. Participativa
P. Empresas (Lobbies)
ILP ÁGIL
NUEVO MODELO PARTICIPATIVO
REGISTRO

MUCHAS GRACIAS