

ESTUDI PREPARATORI PER A UNA LLEI DE REGULACIÓ I FOMENT DE LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA A CATALUNYA

Autor: José Luis Martí

Professor de Filosofia del Dret de la Universitat Pompeu Fabra

Barcelona, 6 de desembre de 2009

ÍNDEX

Apartat 1 – Introducció.....	3
Apartat 2 – Necessitat d'una llei de regulació i foment de la participació ciutadana a Catalunya.....	7
Apartat 3 – El marc teòric i jurídic de la regulació de la participació.....	19
Apartat 4 – Definicions de participació.....	29
Apartat 5 – La regulació dels drets.....	32
Apartat 6 – La regulació dels actors.....	37
Apartat 7 – La regulació dels procediments.....	44
Apartat 8 – La regulació del foment de la participació.....	57
NORMATIVA CITADA.....	64

Apartat 1. Introducció

Més de 30 anys després de l'entrada en vigor de la constitució espanyola, en la qual es consagren els drets de participació política de tots els ciutadans en condicions d'igualtat (art. 23.1 CE), entre ells, i en concret, el dret fonamental de petició (art. 29 CE), el dret a la iniciativa legislativa popular (art. 87 CE), o les modalitats del referèndum (art. 92 CE), i tot i que aquests darrers han estat regulats legislativament per l'estat, encara ens manca una legislació espanyola que reguli de manera general la participació ciutadana. La constitució, com el propi Tribunal Constitucional reconeix, estableix dues modalitats de participació política, una estrictament electoral, i una altra no necessàriament restringida a les eleccions periòdiques. I tot i que la participació electoral està ja regulada de manera suficient, el legislador espanyol encara no ha entrat a regular aquesta segona manera de participar políticament, malgrat la seva importància creixent.

A la carència d'una llei espanyola que reuneixi tota la normativa existent però dispersa en matèria de participació ciutadana s'afegeix la manca general d'una legislació autonòmica corresponent. Diverses comunitats autònomes han promulgat lleis concretes que regulen algun dels aspectes centrals de la participació ciutadana no electoral, concretament la iniciativa legislativa popular. I també trobem alguna normativa específica sobre la participació a l'àmbit local en la legislació bàsica sobre el règim dels ens locals. Però manca una regulació general de la participació ciutadana. La primera Comunitat Autònoma en percebre la necessitat d'aprovar una llei en aquest sentit ha estat la comunitat valenciana, en la seva Llei 11/2008, de 3 de juliol. Seguint els seus passos, i inspirant-se força en el text valencià, la comunitat canària està també en aquests moments discutint un Projecte de Llei de Foment de la Participació.

Es pot dir, per tant, que ens trobem en la situació de que la resta de comunitats autònomes han de plantejar-se la qüestió de si han de desenvolupar una legislació pròpia que reguli la participació ciutadana directa o no. En principi, en virtut de la seva autonomia legislativa, i donat que no tenen un mandat constitucional de fer-ho, l'elecció entre adoptar una llei de regulació de la participació o no adoptar-la és una decisió lliure del legislador autonòmic.

No està obligat però tampoc està impedit a fer-ho. En conseqüència el debat sobre la seva necessitat o rellevància s'ha d'enfocar des de criteris polítics i criteris d'efectivitat jurídica, no des de l'existència d'un deure jurídic superior i previ. En altres paraules, no hi ha raons jurídiques substantives per a fer la llei o per a no fer-la. Les úniques raons invocables són de naturalesa política, i més concretament basades en una teoria democràtica concreta.

En aquest marc, la comunitat autònoma catalana, que atesora ja una trajectòria notable en impuls d'espais i mecanismes de participació, ha de plantejar-se també l'opció d'adoptar una legislació general de regulació i foment de la participació. De fet, els debats sobre la seva conveniència ja s'han iniciat i estant sent impulsats per la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya. Amb ànim de contribuir a aquest debat, aquest estudi preparatori per a una futura llei de regulació de la participació recolça decididament l'opció d'adoptar una legislació general en aquest sentit, i presenta un anàlisi exhaustiu de diversos elements essencials a tenir en compte de cara a la redacció d'aquesta llei.

A l'apartat segon presentaré les raons principals per les que, en la meua opinió, és aconsellable, si no necessari, adoptar una legislació general unificada en matèria de participació ciutadana. Aquesta legislació, com sostindré, hauria d'entrar a regular no només la participació de la ciutadania en els assumptes relacionats amb la legislació del Parlament de Catalunya i la col·laboració amb el funcionament de la Generalitat de Catalunya, sinó també la participació a l'àmbit local, en especial al nivell municipal, i en general a tots els poders públics. No tindria sentit restringir els àmbits d'aplicació i fer necessària l'adopció de noves lleis o normatives que regulessis posteriorment aquests altres àmbits. En aquest sentit, s'ha de tractar d'una llei *general* de regulació de la participació.

En segon lloc, aquesta llei hauria de desenvolupar els drets de participació reconeguts per l'Estatut d'Autonomia i regular de manera bàsica els procediments de participació ciutadana més adequats pel nostre context, però també hauria d'afrontar amb valentia la qüestió central del foment de la participació, doncs és aquest l'objectiu prioritari, al meu entendre, que ha de perseguir una legislació autonòmica sobre aquest tema. Es tracta, com veurem, d'un mandat constitucional i estatutari per a tots els poders públics, aquest de

promoure la participació ciutadana. Per tant, la llei en estudi s'ha de tractar de manera prioritària d'una llei de regulació i *foment* de la participació, on el foment sigui el gran protagonista i l'objectiu últim de la pròpia llei. Un cop es parteix del pressupòsit de que la participació ciutadana directa és un dret constitucional i estatutari, complementari al dret de participació indirecta o electoral, i que contribueix de manera important a la qualitat de la democràcia i, en última instància, a la legitimitat del propi sistema polític i de l'organització institucional, es fa evident que els poders públics han d'assumir el repte de fomentar aquesta participació ciutadana. Cal no oblidar, de fet, que la pròpia Constitució i l'Estatut de Catalunya estableixen precisament el deure dels poders públics de promoure aquesta participació.

A l'apartat tercer de l'estudi es pot trobar una presentació sintètica i simplificada del marc teòric rellevant en matèria de participació. I a l'apartat quart, fruit d'aquest marc teòric inicial, abordaré la difícil qüestió de les definicions dels termes bàsics de participació. És necessari partir d'aquest marc teòric i d'aquestes definicions bàsiques a l'hora de justificar la pròpia necessitat de la llei, perquè com he dit abans les raons en el seu favor no poden ser si no de naturalesa política. Però també són necessaris per a prendre una posició definida respecte les diverses possibilitats de regulació i foment que seran discutides en els apartats posteriors.

Els apartats cinquè, sisè i setè es dediquen a un anàlisi detallat de quin hauria de ser el contingut de la regulació en matèria de drets, actors legitimats per a la participació o actors que han de ser promoguts, i finalment els procediments o instruments de participació regulats, que de fet estan molt lligats als propis drets de participació. L'estudi conclou amb un apartat vuitè on abordaré finalment el tema central del foment de la participació ciutadana per part dels poders públics. No serà possible entrar en molt de detall a cadascuna de les opcions de foment disponibles per part del legislador, però l'objectiu d'aquest darrer apartat de l'estudi és oferir un ventall i una discussió bàsica de les principals alternatives, analitzant de manera crítica la opció de foment realitzada per la Llei valenciana de participació basada en la subvenció econòmica, i apostant en canvi per les mesures de transparència, formació i publicitat o sensibilització.

En conclusió, aquest estudi preparatori té l'objectiu de presentar un anàlisi exhaustiu dels possibles continguts de la regulació de la participació per part d'una llei de regulació i foment de la participació ciutadana des d'un punt de vista teòric, jurídic i polític, i aplicat al context particular de la Comunitat Autònoma de Catalunya. He intentat preservar la imparcialitat en la presentació de les alternatives per explorar opcions diverses i plurals, però adoptant una posició concreta basada en criteris tècnics específics. Per tant, aquest estudi pren part per determinades opcions concretes i n'addueix les raons principals en el seu suport.

Apartat 2. Necessitat d'una llei de regulació de la participació ciutadana a Catalunya

El primer interrogant que s'ha de plantejar el legislador autonòmic català és el de si és necessari o, com a mínim, aconsellable assumir el repte d'adoptar una llei general de regulació i foment de la participació ciutadana. Tenint en compte la importància de la participació ciutadana no electoral tant en el marc constitucional espanyol, com en el text estatutari català, cal dir que la tendència natural semblaria la de respondre afirmativament, és a dir, la d'adoptar aquesta regulació. No obstant, poden haver-hi tres consideracions diferents que ens podrien portar a pensar que el Parlament de Catalunya ha d'abstenir-se d'adoptar aquesta llei:

1) algú pot pensar que no tot el que és valuós en una democràcia ha de regular-se mitjançant una llei, i que quan parlem de participació ciutadana la prioritat no és tant l'adopció de regulacions formals com facilitar i impulsar realment processos participatius exitosos a la pràctica. Aquesta posició estaria en contra de tot tipus de regulació, o com a mínim d'una regulació legislativa general manifestant una preferència per mecanismes de *soft law*, com declaracions, acords, aprovació d'estàndards voluntaris, etc.

2) una altra objecció a la necessitat o adequació d'una llei de participació, o com a mínim un argument per a limitar-la considerablement, pot ser el del xoc competencial entre el Parlament de Catalunya i el principi d'autonomia auto-organitzativa dels municipis. Una hipotètica llei catalana de participació no hauria de reduir o determinar les opcions disponibles per part dels ajuntaments respecte com articular i impulsar la participació ciutadana. Per tant, en cas de decidir-nos per adoptar una llei d'aquest tipus, hauria de limitar-se a regular la participació política d'àmbit de tota la comunitat autònoma, sense entrar a la participació a l'àmbit local.

3) Finalment, es pot aduir que fins i tot si concedim que el Parlament de Catalunya ha d'entrar a regular alguns dels aspectes relatius a la participació

ciutadana no electoral incloent les d'àmbit local, això no vol dir que sigui necessària l'aprovació d'una llei catalana de participació que reuneixi totes les regulacions sectorials o específiques de diferents àmbits, sinó que és millor mantenir una regulació legislativa fragmentada (en la llei municipal de règim local pel que fa als ens locals, en les diferents lleis sectorials de salut, educació, etc. pel que fa a la participació en aquests sectors, o a les diverses lleis de participació específiques dels principals instruments de la participació, com la iniciativa legislativa popular, o les consultes ciutadanes per via de referèndum.

A continuació mostraré que aquestes tres objeccions són injustificades, o bé no arriben a posar en qüestió la necessitat d'adoptar una regulació jurídica general de la participació i del seu foment, tot i que, en algun cas, ens poden servir per a guiar-nos en la determinació del contingut de la mateixa llei, i per tant seran molt útils per abordar l'anàlisi dels apartats següents.

Legitimitat competencial

Abans d'entrar a discutir les tres objeccions esmentades, però, cal aclarir que el Parlament de Catalunya és competent per a regular la participació política no electoral que té lloc a la comunitat autònoma de Catalunya. Una hipotètica llei de participació ciutadana ha d'entendre's com a desenvolupament de l'article 43.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, és a dir, com a concreció del deure que aquest article estableix per als poders públics.

Art. 43.1 EAC: "Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia".

I també ha d'entendre's com a regulació de l'exercici del dret estatutari general de participació (art. 29 EAC), així com de diferents drets de participació

sectorials o associats a àmbits concrets com els de dones, educació, àmbit laboral, serveis socials, etc. (arts. 19, 21, 24, 25 i 28 EAC).

No existeix, per altra banda, un possible conflicte competencial entre Catalunya i l'estat espanyol al respecte, doncs resulta clar que l'Estatut d'Autonomia declara Catalunya competent en matèria de participació política a Catalunya, com a mínim pel que fa a la participació associada o realitzada dins de l'àmbit de la Generalitat, el Parlament de Catalunya o els ens locals de Catalunya, dins de les seves competències en matèria d'organització de l'Administració de la Generalitat (art. 150 EAC), organització territorial (art. 151.3 EAC), de règim jurídic de les administracions catalanes (art. 159 EAC), o en general de règim local (art. 160 EAC).

En definitiva, i tot i l'absència d'un mandat estatutari específic de desenvolupar una llei de participació, és indubtable que jurídicament el Parlament de Catalunya és competent per adoptar-la.¹

Objecció 1. Prioritat de la pràctica i no de la regulació

La primera objecció esmentada contra la necessitat o adequació d'adoptar una llei de regulació i de foment de la participació ciutadana té a veure amb la creença de que el que és important, o com a mínim prioritari, en matèria de participació ciutadana és el compromís ferm en la creació i impuls d'experiències participatives concretes, més que en la regulació jurídica del fenomen general de la participació. Generalment aquest argument va acompanyat de la desconfiança del ciutadà respecte l'administració sobre el seu paper com a garant o controlador de la participació. S'addueix que tota regulació legislativa de la participació no faria sinó constreñir injustificadament les quasi infinites maneres d'articular una participació ciutadana que hauria de ser, en la mesura del possible, una acció el més lliure i espontània possible per part de la ciutadania. Per altra banda, les lleis formals no serveixen de res

¹ Em remeto a l'informe "Foment de la Participació Ciutadana a Catalunya", elaborat per Alfredo Galán i Agustí Cerrillo per encàrrec de la Direcció General de Participació Ciutadana, en les seves pàgines 88-108, per una anàlisi particularitzada d'aquesta qüestió competencial. Com l'esmentat informe conclou, no només el Parlament té la competència per a adoptar aquesta legislació, sinó que a més pot fer-ho utilitzant la forma de legislació ordinària, sense ser necessari l'adopció d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

sense un compromís real i ferm d'apostar per mecanismes participatius exitosos que puguin tenir algun tipus d'incidència pràctica.

Segons aquesta primera objecció, per tant, l'administració no ha de perdre el temps aprovant una llei formal que de res serveix a menys que vagi acompanyada d'altres tipus de polítiques, que són les vertaderament importants. I en tot cas, fins i tot aquestes altres polítiques concretes, no haurien de predeterminar o tancar possibilitats en matèria de participació. L'oposició a la legislació en matèria de participació per aquest primer motiu, pot anar acompanyada també per una preferència respecte mecanismes de soft-law concret, com les recomanacions, les declaracions, els acords o la fixació d'estàndards de qualitat voluntària.

Aquest primer argument, però, no és del tot sòlid. En primer lloc, es pot acceptar que la prioritat des del punt de vista de la participació ciutadana és la d'impulsar polítiques de participació concretes o recolzar mecanismes reals de participació ciutadana que siguin exitosos i rellevats, però això no demostra que la llei no sigui encara necessària o, com a mínim, aconsellable en l'actual context. La Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, així com altres unitats de l'administració local catalana (com les Diputacions, en concret la de Barcelona, o diverses regidories municipals de participació) porten anys impulsant processos concrets de participació. Evidentment tenen el deure de seguir fent aquesta tasca, però això no és incompatible amb que el Parlament aprovi una legislació concreta que reguli i fomenti la participació.

En segon lloc, si la llei està ben feta, no ha de constreynir o limitar el número de possibilitats de participació, tant pel que fa als àmbits, com els espais, o fins i tot pels procediments concrets que es poden seguir en la participació ciutadana. Precisament l'objectiu és tot el contrari. Una bona llei de participació ha de canalitzar i potenciar els esforços realitzats, sigui per part de l'administració com de la ciutadania, oferint un marc clar per a la participació, establint mínims de qualitat que tota administració ha de garantir en fer possible l'exercici dels drets ciutadans de participació, i ha de servir d'estímul per als diferents actors implicats.

Per altra banda, per tots aquells que veuen amb desconfiança l'actuació de l'administració en la regulació de la participació, un bon disseny de la llei ha

de servir, justament, per assegurar i garantir que l'administració vetlla de manera efectiva per l'exercici d'aquest dret de participació, que assumeix el seu deure institucional de promoure la qualitat de la democràcia i que no s'aprofita de la creació de mecanismes de participació per assolir altres objectius desvinculats de l'ideal de participació democràtica. En aquest sentit, una bona llei ha de servir també de fre a un possible abús per part de l'administració en favor precisament de la creativitat i la llibertat de la ciutadania quan participa democràticament en processos no electorals.

Finalment, respecte el debat sobre si impulsar regulacions jurídiques stricto sensu o bé mecanismes de *soft-law*, cal tenir present les següents consideracions. Primer, els mecanismes de *soft-law*, tals com els plans directors, les recomanacions públiques, la fixació d'estàndards voluntaris, les declaracions, etc. són importants per a una concepció moderna i efectiva de l'administració pública. En aquest sentit, cal començar encoratjant l'administració a l'ús d'aquests mecanismes. És més, quan parlem de matèria de participació ciutadana, és evident que un dels avantatges que els mecanismes de *soft-law* tenen respecte altres formes de regulació és que els primers són més inherentment participatius, en tant que no imposen obligacions de conducta sota l'amenaça de sancions sinó que es limiten a proposar o fixar certs paràmetres d'acció que finalment són voluntàriament adoptats o acordats. Això els fa molt adients per àmbits com aquest de la participació, en els quals la filosofia de fons és oberta i lliure. Ara bé, l'aprovació d'una llei de regulació i foment de la participació no és incompatible amb l'adopció mecanismes de *soft-law* complementaris. De fet, una futura llei catalana de la participació haurà de construir-se sobre la base, entre d'altres, del Pla Interdepartamental de Participació Ciutadana 2008-2010, aprovat per Acord de Govern 7/2009, de 13 de gener, o dels seus successors.

També és important aclarir que una llei de regulació i foment com aquesta, no ha d'estar tant pensada per a imposar obligacions concretes, i encara menys als ciutadans particulars, com per a generar mecanismes comuns d'impuls, foment i qualitat de la participació. Les úniques obligacions concretes que s'han d'incloure són, en la seva majoria, aquelles adreçades a la pròpia administració per tal de garantir l'exercici efectiu del dret de participació, i això sempre que no es pugui aconseguir el mateix objectiu a través d'una

regulació menys invasiva o d'un mecanisme de *soft-law*. És a dir, tot i la importància indiscutible dels mètodes de *soft-law* i una certa prioritat dels mateixos allà on es mostren suficientment exitosos, cal reconèixer que moltes vegades el *soft-law* és incapaç de garantir una resposta unívoca, clara i fiable per part de les diverses administracions implicades. I, en la mesura en que estem referint-nos a una regulació de l'exercici d'un dret fonamental constitucional i estatutari, es fa necessari utilitzar un mecanisme de regulació forta, com una llei, per a garantir aquest mínim comú. Si la llei està ben dissenyada, un cop garantit aquest mínim, només es dedicarà a impulsar i fomentar l'ús d'altres mecanismes complementaris de *soft-law*, que no entrin en conflicte amb la llibertat creativa de participació per part dels ciutadans i amb l'autonomia de les administracions per a regular de manera específica i contextual les diferents possibilitats de participació.

Objecció 2. Les limitacions d'una regulació catalana en front de l'autonomia dels ens locals

Un altre possible argument per a discutir la necessitat o adequació d'una llei catalana de participació consisteix en emfatitzar el principi d'autonomia local representat per les competències municipals en auto-organització administrativa del municipi. Aquest principi podria bloquejar qualsevol intent per part del Parlament de Catalunya de preestablir alguns mecanismes de participació o d'entrar a regular les condicions d'exercici del dret de participació, o fins i tot les obligacions dels ens locals en aquesta matèria. Com a mínim, es podria argumentar, qualsevol llei catalana de participació ha de ser compatible amb un raonable espai de discrecionalitat per part dels municipis per tal de que puguin optar per la política de participació que considerin més adient i que millor encaixi amb les especificitats concretes de cada un d'ells.²

² Aquest argument ha estat esgrimit, per exemple, per Alfredo Galán en la seva ponència "Les possibilitats de participació en el marc constitucional i estatutari" presentada al Seminari "La participació ciutadana a l'Estat Autònom", organitzat per l'Institut d'Estudis Autònoms, el dia 18 de novembre de 2009, quan en virtut del principi d'autoorganització local defensava una "autocontenció i prudència" del legislador autònom català en aquesta matèria, per a no envair l'àmbit de competències dels municipis.

Aquesta objecció, no obstant, no és suficient per a discutir la necessitat o adequació d'una llei de participació. En primer lloc, la llei de participació regula la participació no només, ni tan sols prioritàriament, en l'àmbit local. Aquest àmbit és només un dels àmbits que quedarien inclosos dins de l'abast d'aquesta legislació. Per tant, fins i tot si la objecció fos correcta, només afectaria aquesta part de la llei general de participació, però no seria suficient per a invalidar la conveniència de la llei en la resta d'àmbits i sectors. En segon lloc, és evident que tota llei de participació del Parlament de Catalunya ha de ser respectuosa amb l'autonomia municipal per a autoregular aspectes concrets de la participació. Això no invalida el fet que el Parlament tingui i vulgui exercir la seva competència de regular els aspectes bàsics relacionats amb els drets de participació, o assumeixi la seva responsabilitat en impulsar i fomentar de manera general la participació ciutadana no electoral.

No cal, doncs, discutir la premissa de fons d'aquest argument, el principi d'autonomia dels ens locals, per a concloure que aquesta objecció no posa en dubte en realitat la conveniència d'una catalana llei de participació, sinó que es limita a aconsellar una regulació respectuosa amb la realitat local, i en concret municipal. Ara, cal afegir que darrera d'aquesta realitat local s'amaguen situacions i contextos molt diferents. És veritat que algunes diputacions, així com alguns municipis grans, estan capacitats i disposen dels recursos suficients per a dissenyar les seves pròpies polítiques de participació ciutadana, i fins i tot són capaços de vetllar per la qualitat de la participació amb suficients garanties. Però també és cert que la realitat de la gran majoria dels ajuntaments i consells comarcals catalans no és tan favorable pel que fa a la participació ciutadana, i en ells no es disposa dels suficients mitjans tècnics i econòmics per a desenvolupar polítiques de participació pròpies i ben articulades. Per aquesta raó, una llei catalana de participació que entri a regular sense por la participació a l'àmbit local, sempre que ho faci d'una manera respectuosa amb les accions d'aquells que les poden emprendre, també ha de tenir cura de fer possible o potenciar la participació en aquells ens locals que no són suficientment grans com per establir de manera totalment autònoma la seva política de participació.

En definitiva, en considerar la realitat dels ens locals de Catalunya s'arriba a la conclusió que, lluny de fer innecessària o inadequada una

legislació comuna d'àmbit català, la fan encara més aconsellable i necessària. Acceptant, això sí, el valor del principi d'autonomia, especialment per aquells municipis amb recursos suficients com per exercir-la en aquesta matèria de la participació ciutadana, cal tenir present a l'hora de determinar el contingut de la llei que aquesta hauria de limitar-se a establir alguns mínims comuns, especialment pel que fa a la regulació bàsica del dret fonamental de participació, que siguin compatibles amb diferents desenvolupaments concrets que poden ser escollits lliurement pels diferents ens locals.

Objecció 3. Contra la concentració legislativa

La darrera objecció que es podria presentar contra l'aprovació d'una llei catalana de participació ciutadana no ataca la necessitat o adequació d'aprovar algun tipus de regulació normativa de la participació, ni tan sols el caràcter legislatiu d'aquesta regulació, sinó la idea de que aquesta regulació hauria d'estar concentrada en la mesura del possible en una sola llei general de participació, en comptes de trobar-se dispersa en diferents normatives sectorials o específiques. Donat que la participació ciutadana no ha de ser un fi en sí mateixa, es podria dir, sinó que sempre ha de tenir lloc en algun àmbit específic de decisió, o en alguna part concreta del procés polític, legislatiu o administratiu, seria millor desenvolupar una regulació específica per a cada un d'aquests àmbits, en comptes de reunir tota la normativa sota un únic títol legislatiu.

Aquesta objecció, per tant, no discuteix els arguments en favor de regular legislativament la participació ciutadana, sinó que simplement defensa una alternativa de tècnica legislativa, la de la dispersió. No obstant, és difícil veure quin avantatge pot tenir la dispersió legislativa. Normalment la tècnica legislativa ha de vetllar perquè les opcions del legislador siguin coherents i raonables, i responguin a criteris d'eficàcia, eficiència i, evidentment, legalitat. I no es comprèn quin seria el guany en termes d'alguns d'aquests tres valors de dispersar la legislació sobre participació en diversos textos normatius molt diferents entre sí. Com a criteri general, semblaria que la tècnica legislativa

raonable seria més aviat la contrària, la concentració de la regulació normativa en un únic text.

Ara bé, cal dir també que ja existeixen algunes lleis específiques que regulen alguns aspectes concrets de la participació, i que l'aprovació d'una llei catalana de participació no hauria de ser incompatible amb la majoria d'elles ni implicar la seva derogació i absorció en l'articulat de la pròpia llei general. Una llei de participació com aquesta ha de ser precisament general, establint criteris bàsics comuns, obligacions mínimes de les administracions públiques i condicions d'exercici del dret general de participació, però no pot ni ha d'entrar a regular aspectes específics i tècnics d'alguns dels mecanismes de participació que ocupen o han de ocupar un lloc especialment preponderant en la nostra legislació política. Em refereixo a lleis concretes com l'existent Llei 1/2006, de 16 de febrer, d'Iniciativa Legislativa Popular, o la Llei de Consultes Populars per Via de Referèndum, actualment en fase d'Avantprojecte ja aprovat pel Govern de la Generalitat. Ambdues legislacions posseeixen suficient entitat pròpia com per a mantenir la seva independència respecte una futura llei de participació, per més que evidentment han de mantenir una harmonia i consistència interna totals, i per tant no es poden desenvolupar les unes a les esquenes de les altres.

La conclusió important és que, més enllà d'aquestes excepcions o alguna altra referida a la regulació de la participació en àmbits sectorials molt específics, com per exemple el de la participació dels pares en la gestió de les escoles, no es veu cap argument sòlid per impedir una regulació concentrada dels aspectes bàsics i mínims de la participació ciutadana en general, que després pugui ser concretada i desenvolupada en diverses normatives més específiques.

Raons per a la regulació

Havent explorat i respost les possibles objeccions que es podrien presentar en contra de la necessitat o adequació d'una llei de regulació i foment de la participació ciutadana a Catalunya, es pot concloure que no hi ha una raó de pes per a oposar-se a l'aprovació de tal llei. Ens queda per veure, però,

quins arguments positius tenim per a promoure aquesta aprovació. En la meua opinió, hi ha tres raons per les quals la Generalitat hauria d'impulsar un avantprojecte de llei de participació i el Parlament hauria d'aprovar-lo:

1) Com ja s'ha dit, el dret de participació política no electoral és un dret fonamental reconegut tant per la Constitució espanyola (art. 23.1 CE) com per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 29 EAC). Algunes modalitats d'exercici d'aquest dret ja estan suficientment regulades, tant per la legislació espanyola com per la catalana. És el cas, un cop més, del dret a participar en una iniciativa legislativa popular. Però tant a nivell de l'estat com de la comunitat autònoma de Catalunya manca una regulació general bàsica de l'exercici d'aquest dret, com sí s'ha fet respecte altres drets fonamentals constitucionals. Així, per exemple, i especialment pel que fa als drets constitucionals, hi ha prou material legislatiu i jurisprudencial que desenvolupa drets com el d'associació, llibertat d'expressió, d'educació, etc. També, pel que fa a la participació política, comptem amb legislació que determina les condicions d'exercici del dret de sufragi actiu i passiu en eleccions periòdiques. És cert que a Catalunya hi ha un buit també a aquest respecte, i manca també una llei electoral que reguli aquests aspectes. Però, en tot cas, això no impedeix el buit que existeix també tant a l'àmbit estatal com a Catalunya respecte la participació no electoral.

2) La legislació constitucional i estatutària no només reconeix els drets de participació electoral i no electoral (indirecta i directa), sinó que inclou, amb caràcter general i explícit en el cas de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 43.1), i específic de l'àmbit de la joventut en el cas de la Constitució espanyola (art. 48 CE), el principi rector que estableix el deure de les administracions i els poders públics en general de fomentar, facilitar i potenciar la participació ciutadana. Donat que les indicacions contingudes a l'article 43 de l'EAC són necessàriament vagues i abstractes, convé doncs tenir un instrument legal que concreti d'alguna manera els principis i valors bàsics que han de tenir-se en compte a l'hora de complir aquest deure institucional.

Cal pensar que en virtut dels altres principis rectors que es poden trobar a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els poders públics, i especialment les administracions públiques, dissenyen, adopten i

porten a terme diverses i variades polítiques públiques (en matèria laboral, de salut, de serveis socials, d'habitatge, etc.). Per tal de mantenir la coherència, aquestes mateixes administracions públiques han d'adoptar algun tipus de política concreta en matèria de participació ciutadana, estableixi o no drets i obligacions concretes dels ciutadans i de les pròpies administracions. Cada poder públic i cada administració és responsable, evidentment, del seu propi desenvolupament del deure de promoure i fomentar la participació ciutadana, però el Parlament hauria d'oferir, de nou igual que fa en els altres àmbits, els principis i valors bàsics i comuns que han d'articular la política catalana de participació ciutadana i que han de facilitar el compliment d'aquest deure per part de totes les institucions.

3) La tercera raó per la qual el Parlament hauria d'aprovar una llei de participació ciutadana té a veure amb la importància de la participació democràtica no electoral en el sí d'una democràcia de qualitat. Tot i que aquest punt serà desenvolupat en la propera secció de l'estudi, anticiparé aquí parcialment l'argument.

La democràcia representativa liberal ha emfatitzat sovint de manera exclusiva la importància de les institucions representatives i de la participació política estrictament electoral. La progressió de les estructures democràtiques electorals a totes les democràcies avançades del món, no obstant, mostren un cert esgotament d'un model que només reclama la participació ciutadana en el vot electoral periòdic. I una manifestació externa clara d'aquest esgotament és el fenomen creixent de la desafecció política. És cert que el fenomen de la desafecció és complex i multidimensional, però no hi ha dubte que un dels factors pels quals hi ha una tendència de la ciutadania a allunyar-se dels assumptes públics i, especialment, dels partits polítics, el joc electoral i l'acció dels òrgans representatius –sobre tot de la política parlamentària-, és la creença cada cop més generalitzada per part de la ciutadania que els seus representants polítics no estan representant adequadament els seus interessos i que la seva acció per via del vot no té cap efecte a l'hora de determinar la presa de decisions públiques.³

³ Aquesta és precisament una de les conclusions a les que arriba, a Catalunya, el conegut com Informe Vallès. Vegis Josep M. Vallès (coord.), *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya*:

Una prova d'això és que mentre les dades de participació a les eleccions periòdiques segueix un descens general i sostingut a llarg termini (més enllà de contingents alts i baixos entre una elecció i una altra), que es pot verificar en pràcticament totes les democràcies consolidades, i mentre la resposta de valoració per part dels ciutadans en les enquestes que tracten de mesurar el grau d'afecció o desafecció mostren també que aquesta és creixent, en canvi les dades de participació en els processos participatius no electorals que estan ben dissenyats i que tenen rellevància pràctica són molt importants. Potser més important encara és el fet que, tal i com mostren els estudis empírics, la percepció o el grau d'afecció ciutadana de les persones que participen en aquestes experiències es dispara significativament després d'aquesta participació.⁴ En definitiva, i com desenvoluparé a continuació, sembla que l'àmbit de la participació ciutadana no electoral és una peça clau a l'hora de millorar la qualitat de la democràcia i combatre el risc de desafecció que està portant a alguns autors a parlar de crisi de legitimitat democràtica dels nostres estats.⁵

materials per a un debat social, Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya.

⁴ Vegis, per exemple, James S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

⁵ Vegis, de nou, *L'Informe Vallès*, i també Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática*, Barcelona, Ariel, 2009; i Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, 2001.

Apartat 3. El marc teòric i jurídic de la regulació de la participació

Tota llei de regulació i foment de la participació ciutadana ha de partir d'uns conceptes clars de participació, de foment, de democràcia, etc., així com d'uns pressupostos teòrics també clars i unívocs. És per tant de la màxima importància començar clarificant què és el que s'entén per democràcia i participació, i què és el que volem realment quan ens plantejem fomentar la participació ciutadana. Però no podem afrontar el repte de donar definicions de conceptes tant controvertits sense partir d'una adequada teoria política. A continuació oferiré un anàlisi del que, en la meua opinió, és el marc teòric adequat per encetar la tasca de regulació i de foment de la participació.

El primer que el legislador autonòmic ha de preguntar-se abans de dotar de contingut una llei de regulació i foment de la participació ciutadana és què s'ha d'entendre precisament per participació ciutadana. De fet, la majoria de regulacions semblants que existeixen comencen per oferir una definició que serveixi per a delimitar el marc d'aplicació de la llei. La noció de participació ciutadana pot ser analitzada des de diversos enfocaments i perspectives, però cal començar dient que es troba necessàriament vinculada a la noció de democràcia. La participació ciutadana a la que fa referència una llei d'aquest tipus és essencialment una participació política democràtica. Per aquest motiu, no es pot delimitar amb precisió que s'entén per participació democràtica si no es parteix d'una concepció determinada de la democràcia.

Models de democràcia

La democràcia ha anat transformant-se al llarg de la seva història des de que va ser inventada fa 25 segles a la Grècia clàssica. De fet, en tot aquest temps el període més llarg en que la democràcia s'ha consolidat sense canvis importants ha estat el dels darrers dos segles, en que la democràcia representativa liberal centrada en la vida parlamentària ha estat el model hegemònic. És cert que al llarg del segle XX la democràcia ha experimentat

una expansió notable en la geografia mundial, essent la majoria de països avui en dia democràtics. Però la forma d'articular aquesta democràcia que es va estenent amb èxit no experimenta canvis significatius, ni al llarg del temps ni en els diversos països als que arriba. L'eix central sobre el que s'articula aquest model de democràcia és la existència de dos òrgans representatius principals: el parlament que detenta el poder legislatiu i el govern que detenta l'executiu. El mecanisme que fa possible compatibilitzar la democràcia, el govern del poble, pel poble i per el poble, amb comunitats polítiques de gran tamany és, per tant, la representació. I la forma en que s'estableix i es certifica el vincle representatiu entre la ciutadania i els seus representants que hauran de prendre decisions en el seu nom és la elecció periòdica.

Per un model representatiu i liberal com el mencionat, la forma predilecta de participació democràtica és, evidentment, la participació electoral. Aquesta no ha d'estar constrenyida de cap manera. Tothom ha de poder votar els seus representants i les opcions entre les que poder escollir han de ser plurals i lliures. Finalment, la legitimitat i estabilitat dels òrgans representatius depèn de que un número suficient de ciutadans pugui participar en les eleccions periòdiques i optar entre aquestes opcions diverses. Al llarg del segle XX la forma prioritària d'articular aquestes opcions diverses han estat els partits polítics, considerats els intermediaris per excel·lència entre la ciutadania i el poder instituït. Per aquest model de democràcia, les altres formes de participació ciutadana són marginals o directament irrellevants. I quan la participació electoral pateix descensos significatius es comença a parlar de crisi de la democràcia.

Una darrera característica important del model de democràcia representativa liberal és que assumeix que l'estat i els poders públics no han d'intervenir en potenciar o fomentar la participació ciutadana, ja que la decisió de participar políticament per part del ciutadà és, no només lliure, sinó estrictament privada. No s'atorga cap valor important al fet de participar en les eleccions periòdiques, i per aquesta raó la no participació no es pot veure tampoc com un desvalor, des del punt de vista estrictament individual. En definitiva, aquest model liberal i representatiu de democràcia defineix participació ciutadana fonamentalment com l'acció de votar en unes eleccions periòdiques per part de la ciutadania, i només contempla marginalment altres

formes de participació. Aquesta noció de participació ja queda coberta en la regulació de les lleis electorals, i per tant des d'aquest punt de vista no es veuria un motiu clar d'aprovar una llei que reguli la participació que va més enllà de la estrictament electoral, donada la seva poca importància. I encara es veuria menys raons per aprovar mesures de foment de la participació, donat que la estricta neutralitat de l'estat ha de fer que aquest no intervingui ni afavoreixi cap opció possible de valoració de l'activitat política per part del ciutadà.

Aquest model de democràcia ha estat, com he dit, quasi homogeni durant més de dos-cents anys. Tot i així, les constitucions més modernes, entre elles la espanyola, i encara més la legislació posterior, com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, han obert la porta a una concepció més rica de la democràcia, una que podem anomenar democràcia participativa republicana. Aquest segon model de democràcia no nega la importància dels òrgans representatius, tant del legislatiu com de l'executiu, per articular les polítiques públiques en estats grans, complexos i intervencionistes com els nostres. Tampoc ignora, per tant, la necessitat de comptar amb eleccions periòdiques que serveixin per a seleccionar els representants que han de formar part d'aquestes institucions. No obstant, la seva visió de la participació de la ciutadania és més àmplia que això, i incorpora també altres mecanismes pels quals la ciutadania pot participar directament, ja sigui en algunes preses de decisions, ja sigui en algunes fases prèvies, deliberatives o informatives, que poden contribuir indirectament a una presa de decisions institucional.

La democràcia participativa republicana veu la participació democràtica, tant la estrictament electoral com la que va més enllà d'aquesta, com una activitat valuosa i necessària per a mantenir la qualitat de la democràcia. Com molts autors republicans han mostrat, tot i que la participació democràtica ha de ser absolutament lliure, cap democràcia pot funcionar a llarg termini si la seva ciutadania no manté un interès ferm en els assumptes públics i la voluntat de participar per a millorar permanentment les estructures i institucions polítiques. És una condició necessària de la defensa de la llibertat que els ciutadans massivament assumeixin el seu rol de controladors de la tasca política realitzada pels seus representants i, per tant, el seu vincle amb ells no es pot reduir a la participació cada quatre anys en unes eleccions. Tot i que el gruix de

les decisions polítiques ha de quedar encara en mans dels representants polítics, tant executius com legislatius, la ciutadania ha de tenir espais de diàleg i control, així com espais propis de deliberació pública on poder discutir sobre els principals assumptes públics que es troben sota decisió en cada moment.

Segons la concepció participativa i republicana, doncs, la ciutadania ha de tenir un paper actiu i vigilant, ha d'informar-se sobre les accions dels poders públics i ha de mantenir l'esperit crític sobre les mateixes. Tan mateix, els ciutadans han de poder contrastar les seves opinions amb les dels altres ciutadans, analitzant les diferents propostes i alternatives polítiques sobre la base d'arguments raonables. Només d'aquesta forma la ciutadania aconseguirà tenir el coneixement necessari per a poder formar un judici polític adequat i precís sobre la tasca de govern i sobre les alternatives possibles. I, recordem, aquest judici polític informat, meditat i deliberat, és la base de la qualitat de la democràcia, tant pel que fa a la participació ciutadana no electoral, com per la pròpia participació en les eleccions periòdiques. Lluny de la típica abstenció de l'estat liberal, el model participatiu i republicà de democràcia considera que és un deure ineludible de les institucions públiques vetllar per la qualitat de la democràcia en general, i fomentar la participació ciutadana, especialment la de naturalesa no electoral, en particular. Aquest deure és general i no s'esgota només en aprovar una legislació que reguli la participació i el foment. Són tant o més importants les accions concretes i quotidianes donant suport a la mobilització política i la participació ciutadana. Però és indubtable que l'aprovació d'una legislació d'aquest tipus pot contribuir de manera important a l'objectiu final de millorar la qualitat de la democràcia, entesa d'aquesta manera.

Cal afegir que, tal i com els autors que han desenvolupat i defensat aquest model participatiu i republicà han emfatitzat, un límit aconsellable a les accions d'impuls i foment de la participació que els poder públics poden portar a terme és el d'imposar obligacions o deures imperatius al respecte. Amb l'excepció de la discussió sobre el vot obligatori, en vigor a diversos països com Itàlia i Argentina, normalment s'assumeix que la participació ciutadana ha de ser estrictament lliure, i per tant voluntària. Això es relaciona amb el fet que, precisament per a potenciar la qualitat de la democràcia, el que valorem és la qualitat de la participació, i no la quantitat de la mateixa. Hi ha diverses

polítiques o accions que els poders públics podrien posar en marxa per tal d'augmentar el número de participants en els processos participatius existents. Portant a l'extrem aquesta lògica, es podria incidir en els incentius que els ciutadans posseeixen per a participar. Però aquesta no és l'aproximació adequada al foment de la participació.

Com veurem més endavant, al darrer apartat d'aquest informe, el compromís dels poders públics ha de ser, de nou, potenciar la qualitat de la participació ciutadana, i per aquest fi és absolutament necessari que la participació sigui voluntària i lliure, no constrenyida ni determinada. Totes les mesures de foment hauran d'anar dirigides, en conseqüència, a generar l'interès de la pròpia ciutadania pels assumptes públics i ha fomentar la disposició a participar lliurement, així com a garantir o maximitzar totes aquelles condicions que fan possible una participació informada, meditada i deliberada. I això s'aplica, una vegada més, tant a la participació electoral com a la no electoral.

Les desafeccions polítiques

Com he dit abans, el model democràtic hegemònic durant els darrers dos segles ha estat el representatiu liberal. La raó principal per la qual en les darreres tres dècades s'ha desenvolupat aquest model participatiu i republicà alternatiu fins a assolir una presència i força destacables a nivell mundial (que es demostra per la proliferació de processos de participació ciutadana no electoral a tots els nivells –estatal, regional i local- i a totes les democràcies) és a veure amb el que s'ha anomenat el fenomen de la desafecció política. Aquest fenomen és general i afecta totes les democràcies consolidades, però ha tingut una incidència accentuada en les darreres convocatòries electorals celebrades a Catalunya. Per aquest motiu ha despertat l'interès dels propis òrgans representatius, com el Parlament i el Govern, que han encetat alguns estudis per a analitzar-lo i començar a identificar les seves causes i les possibles vies de tractament.⁶

⁶ I un resultat d'aquest interès ha estat precisament la redacció de l'Informe Vallès citat anteriorment.

Ara bé, convé distingir dos tipus de desafecció que es solapen parcialment però que obeeixen a causes completament diferents, pràcticament oposades, i que es manifesten també per canals sovint diversos. L'àmbit en el que es solapen aquests dos fenòmens concrets és en el descens dels índexs de participació electoral. Es concreten, per tant, en forma d'abstenció política. Ara bé, aquesta abstenció obeeix, com he dit, a causes molt diferents. I convé com a mínim distingir-ne dues de rellevats, que són significativament diferents. Una és, en efecte, el procés general de desafecció ciutadana en vers de la política com a idea. Es tracta d'una tendència individualista que podem identificar en la majoria de les nostres societats i que converteix la gent en menys solidària, menys interessada pels assumptes públics en general (no només pels estrictament polítics), i menys connectada social i cívicament. És una tendència sociològica llargament estudiada que caracteritza especialment les societats capitalistes desenvolupades i que provoca tot tipus de transformacions en general conduents a l'empobriment de l'esfera pública, i en darrer terme de la democràcia.⁷ No hi ha dubte que aquesta tendència està arribant també al nostre país, i que part de la creixent abstenció política pot explicar-se en base a ell.

Però l'abstenció electoral pot respondre també, i potser en major mesura, al desencant de la ciutadania per la política parlamentària i electoral, o més en concret, per la política de partits. És freqüent sentir ciutadans de totes les condicions i nivells socioeconòmics i culturals explicar que han perdut la confiança amb els partits polítics i que se senten allunyats de la política entesa com a competència electoral entre aquests partits o els seus líders. La imatge que la ciutadania té sobre les institucions democràtiques, incloent el Parlament, és manifestament negativa. I el seu grau d'interès sobre les darreres novetats en la lluita entre partits per a dominar aquestes institucions és baix i va encara en descens. Ara bé, aquests mateixos ciutadans poden no haver perdut l'interès per la política entesa de forma més general, com la suma de decisions públiques sobre temes d'interès general que afecten a tots. De fet, aquests mateixos ciutadans poden participar i ser molt actius en processos de

⁷ Es pot veure un magnífic estudi sobre aquest fenomen a la societat nord-americana a Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster, 2000.

participació ciutadana no electoral als que puguin tenir accés, sigui en el seu municipi o al nivell directament estatal. I per a portar a terme aquesta participació política són capaços d'esmerçar molt més temps i esforç del que és necessari per anar a votar en unes eleccions. La seva desafecció, per tant, no és general respecte de la política, sinó concreta i focalitzada a una manera d'entendre la política democràtica.

És per això que una política adequada de foment de la participació ciutadana ha d'anar orientada a rescatar la participació de tots aquests ciutadans que lliurement decideixen no emetre un vot en unes eleccions periòdiques però que no per aquest motiu perden el seu interès en la política en general ni la voluntat de contribuir a una democràcia de qualitat. De fet, l'actitud d'aquests ciutadans es pot interpretar, al menys en alguns casos, com una actitud profundament cívica que reclama una major oportunitat per a la participació directa i per a una democràcia més sensible a les opcions i les opinions reals de la ciutadania. Com he dit en diverses ocasions, la concepció participativa i republicana de la democràcia no implica una negació o un rebuig cap a les institucions democràtiques representatives, ni a la participació electoral que condueix a la seva formació, ni tan sols als partits polítics que segueixen sent els intermediaris per excel·lència entre la ciutadania i les decisions preses en aquestes institucions, però sí que permet establir mecanismes complementaris de participació directa de la ciutadania, tant en processos decisoris com en fases prèvies a la decisió, que vinguin a combatre els riscos de desafecció que poden afectar la qualitat i la estabilitat de les nostres democràcies.

Marc constitucional i estatutari i models de democràcia

Abans d'acabar aquesta secció teòrica, convé fer un repàs de la legislació bàsica espanyola i catalana per a comprovar quin encaix pot tenir aquest model participatiu i republicà dins de l'actual model constitucional i estatutari. Com ja s'ha dit, la democràcia representativa liberal ha estat hegemònica en les democràcies occidentals durant més de dos-cents anys. De fet, la seva consolidació ha anat de la mà del desenvolupament del

constitucionalisme liberal al món, tant el d'origen americà com el d'arrel europea. Per això, bona part de les constitucions dels països del nostre entorn consagren de manera prioritària, o fins i tot exclusiva, la participació democràtica estrictament electoral. En part és el que fa també la Constitució espanyola, quan destina la major part de la regulació dels drets polítics a com es componen i s'organitzen els òrgans representatius, principalment les Corts Generals i el Govern de l'Estat. Ara bé, potser perquè es tracta d'una constitució relativament recent, cal advertir també que l'esment i l'espai deixat a la participació democràtica no electoral és notable. Efectivament, si analitzem els drets polítics reconeguts per la Constitució, veurem que ja a l'article 23 es declara el dret fonamental a "participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (art. 23.1 CE).⁸

La Constitució és molt clara respecte com es pot exercir el dret de participació indirecta, i de fet ja estableix alguns trets de la conseqüent legislació electoral. Ara bé, quins són els mecanismes per exercir el dret de participació directa en els assumptes públics? La Constitució assenyala alguns. Els més importants són: el dret de petició, que també és un dret fonamental i ha d'estar regulat per una llei orgànica (art. 29 CE, regulat per la LO 4/2001, de 14 de novembre, Reguladora del Dret de Petició), el dret a la Iniciativa Legislativa Popular (art. 87 CE, regulat per la LO 3/1984, de 26 de març), el dret a participar en un referèndum (art. 92 CE, regulat per la ja antiga LO 2/1980, de 18 de gener, Reguladora de les Diverses Modalitats de Referèndum). Aquests drets constitucionals de participació directa són indubtablement molt importants políticament. Ara bé, convé esmentar que no són els únics possibles que el legislador espanyol o autonòmic pot reconèixer o establir. A aquest respecte, la Constitució espanyola no estableix cap límit o restricció ja que la llista de drets de participació directa no és tancada ni exhaustiva. Es limita, doncs, a establir algunes modalitats mínimes, aquelles que a finals de la dècada dels 70 podien

⁸ Podria existir el dubte de si la "o" d'aquest article s'ha d'interpretar com excloent o incloent. És a dir, sobre si el fet d'exercir els drets de participació indirecta fa que ja no es puguin exercir els de participació directa, o si per el contrari tots dos drets són diferents i compatibles, i per tant cumulats. Ara, la interpretació excloent tindria molt poca base jurídica, tenint en compte que la pròpia constitució estableix alguns dels mecanismes de participació directa i ho fa d'una manera harmònica amb la existència de les institucions representatives i de la convocatòria d'eleccions periòdiques.

semblar més naturals, que no exclouen la possibilitat d'incorporar-ne de noves amb el pas del temps.

De fet, si analitzem l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, veurem que l'aposta per la participació ciutadana no estrictament electoral és significativament més gran i clara. Sense posar en qüestió ni perjudicar les possibilitats de participació electoral o la pervivència de les institucions representatives, l'EAC reconeix una varietat de drets concrets de participació, tant sectorials com generals. Dins dels primers, es mencionen els drets relacionats amb les famílies, els menors, les persones grans, les dones, l'educació, la cultura, la salut, els serveis socials, l'àmbit laboral, l'habitatge, el mediambient o els consumidors (arts. 16-28 EAC). Dins dels generals, i un cop enunciat el dret a participar directament o per mitjà de representants (art. 29.1 EAC), s'estableix explícitament el dret a la Iniciativa Legislativa Popular (art. 29.3 EAC), el dret a participar en la elaboració de les lleis del Parlament (art. 29.4 EAC), els drets de petició i de queixa (art. 29.5 EAC), i el dret a promoure i participar en consultes populars (art. 29.6 EAC). I es completa la regulació estatutària en matèria de participació directa amb la declaració de diversos principis rectors de fomentar la participació en diversos àmbits sectorials, però sobre tot, i de manera molt important, enunciar el principi rector de foment de la participació en general (art. 43 EAC):

Art. 43 EAC: 1. Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia.

2. Els poders públics han de facilitar la participació i la representació ciutadanes i polítiques, amb una atenció especial a les zones menys poblades del territori.

Cal afegir que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya tampoc elabora una llista exhaustiva i tancada de mecanismes de participació directa, així que la regulació esmentada no exclou la possibilitat de desenvolupar legalment, tant a l'àmbit autonòmic, com a l'àmbit local, noves vies d'exercici del dret de

participació ciutadana directa. I evidentment també cal advertir que l'article 43 de foment de la participació conté un redactat vague i genèric que espera i necessita de posterior concreció legislativa. El que sí podem afirmar és que, potser degut al pas del temps transcorregut entre la redacció i aprovació de la Constitució i de l'EAC, el text estatutari català aposta de manera molt més decidida per impulsar la participació directa, en igualtat de condicions amb la participació indirecta o estrictament electoral. I en aquest sentit, i també per assumir de forma explícita i contundent el deure de suport i foment de la participació, podem concloure que la concepció de la democràcia pressuposada per l'EAC s'acosta més a la participativa republicana, que a la clàssica representativa liberal ja descrita.

Un cop presentat i analitzat aquest marc teòric i jurídic que el legislador autonòmic ha de conèixer i assumir, podem passar a la difícil qüestió de les definicions de participació que ha d'incloure una llei de regulació i foment de la participació ciutadana.

Apartat 4. Definicions de participació

Qualsevol llei de regulació i foment de la participació ha de partir d'unes idees clares respecte el que s'ha de regular i fomentar. El marc jurídic tant constitucional com estatutari, com hem vist a l'apartat anterior, no ens dóna malauradament cap definició dels conceptes centrals en aquest àmbit. Es limita únicament a establir un dret general de participació directa o indirecta en els assumptes públics, i un seguit de drets concrets de participació directa. És important no oblidar, no obstant, que com s'ha dit també a l'apartat anterior, la legislació marc vigent, i en especial l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, assumeix implícitament un model de democràcia participativa republicana que emfatitza la participació directa a la mateixa vegada que atorga valor a la participació ciutadana indirecta o estrictament electoral. Per tant, és necessari definir la participació ciutadana d'una forma que no sigui reduccionista restringint-se només a les accions que tenen a veure amb el vot a les eleccions periòdiques. La participació ciutadana ha de ser un canal de relació més estret i continu que la mera participació electoral.

Una altra dificultat a l'hora de definir participació ciutadana és que l'expressió ha de ser necessàriament vaga i abstracta ja que aglutina ordinàriament un conjunt d'accions molt divers que van des de l'obtenció d'informació amb fins polítics democràtics fins a la participació directa en referèndums vinculants o consultius, passant per la participació en audiències públiques o en iniciatives legislatives o polítiques de tot tipus. És bo que qualsevol definició que faciliti la llei sigui doncs suficientment abarcativa per a no deixar fora cap de les accions que poden tenir rellevància democràtica directa o indirecta. Ara bé, la llei hauria de fer un esforç per a concretar la noció que podem trobar ja a la Constitució i a l'EAC, i que és per exemple el que ha adaptat directament la Llei 11/2008 valenciana.

Segons diu l'article 4.1 d'aquesta llei "se entiende por participación ciudadana la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente". Aquest redactat només afegeix al que ja podem trobar a la Constitució la especificació de que la participació pot ser exercida individual o col·lectivament. El terme 'intervención' no aclara de quin tipus d'intervenció

podem parlar, i el concepte de 'asuntos públicos' segueix sent excessivament vague. Una definició legal d'aquest tipus no afegeix informació al que ja teníem i per tant no contribueix a aclarir o delimitar amb precisió l'àmbit d'aplicació d'una llei com aquesta.

En lloc d'una definició tant vaga com aquesta, la tècnica legislativa més adequada pel repte de la definició de la participació ciutadana seria la de facilitar una llista no tancada d'exemples de participació ciutadana. Es tracta d'una tècnica que el legislador acostuma a utilitzar per a resoldre problemes d'indeterminació com aquest. Sense anar més lluny, és la tècnica que utilitza el legislador constitucional quan al seu article 14 CE estableix el principi d'igualtat o de no discriminació: "Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."

Donar una llista oberta en aquest cas de raons de discriminació provoca, és cert, alguna indefinició jurídica, perquè el destinatari o l'aplicador del dret ha de fer un esforç interpretatiu posterior per a determinar quines causes o circumstàncies són assimilables a les contingudes a la llista explícita. Però el fet de donar uns quants exemples del que s'entén per discriminació a efectes de l'article 14 fa que aquesta tasca interpretativa sigui més fàcil. I aquesta tècnica permet, finalment, ser més concret en la definició d'un terme que és complicat i que designa un fenomen que pot presentar-se sota aparences molt diferents, sense al mateix temps restringir indegudament el camp de significat exclouent significats potencials en els que el legislador no pot pensar o preveure anticipadament.

Una darrera consideració abans d'oferir una proposta de definició té a veure amb la relació entre la noció de participació ciutadana i la noció de democràcia, especialment quan es veuen a la llum de la qualitat desitjable que esperem que tinguin una i altra. Com he dit a l'apartat anterior, si ens importa la participació ciutadana és perquè contribueix a la qualitat i legitimitat del sistema democràtic. Però per a contribuir a aquesta qualitat de la democràcia, cal que la participació sigui de qualitat, essent això més important que la quantitat de la mateixa. I una participació de qualitat vol dir una participació que es basa en un judici polític informat, meditat i deliberat. Des d'aquest punt de vista, és tant important la participació en sentit estricte que un ciutadà pot realitzar en relació

a una presa de decisions concreta, com per exemple la participació en un referèndum, com totes les accions prèvies que condueixen a que el judici que motiva el seu vot en el referèndum sigui realment informat, meditat i deliberat. Per aquest motiu no podem definir participació ciutadana d'una forma massa dependent d'una decisió política concreta, o fins i tot d'un mecanisme institucional participatiu concret. I d'alguna manera cal donar també rellevància a tot el seguit d'accions prèvies, com l'accés a la informació i especialment la participació en la deliberació pública que ocorre a la esfera pública, per més que la vinculació amb una presa de decisions sigui molt indirecta.

Per totes aquestes consideracions, proposo un redactat similar al següent:

"1. Als efectes d'aquesta llei, s'entendrà per participació política ciutadana totes aquelles accions realitzades individualment o col·lectivament per la ciutadania que es relacionin de manera directa o indirecta amb les funcions dels poders públics de Catalunya. Es considera participació ciutadana tant les accions polítiques dels ciutadans en processos institucionals directament o indirectament relacionats amb la presa de decisions d'alguna institució pública, tals com la participació en referèndums, consultes, iniciatives legislatives o polítiques, entre d'altres, així com les accions que porten a terme en processos no institucionals però que tenen lloc en l'esfera pública, tals com la participació en la deliberació pública.

2. Tot i que la participació electoral és un tipus de participació ciutadana indirecta, amb reconeixement de la Constitució i de l'EAC, queda exclòs de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei i es segueix regint per la legislació electoral"

Apartat 5. La regulació dels drets

La participació política per part de la ciutadania és un dret reconegut pel nostre ordenament, tant a nivell constitucional com estatutari. Tota regulació general de la participació ciutadana, per tant, ha de contenir un apartat dedicat als drets de participació. I aquí és necessari distingir dos tipus de drets, un dret general de participació als assumptes públics i diversos drets específics a participar en procediments participatius concrets. Normalment els segons s'entenen com a concreció del primer, però el tipus de dret i les condicions d'exercici poden variar considerablement en cada cas. Per altra banda, tot i que una llei de regulació general de la participació ha de determinar alguns d'aquests drets específics, és convenient no estipular una llista tancada dels mateixos, cosa que restringiria les possibilitats de la resta de poders públics, especialment dels ens locals, sinó que ha de deixar la porta oberta a que mitjançant altres regulacions legals o d'altre tipus es pugui desenvolupar encara més aquesta assignació de drets específics de participació.

Com he dit, la pròpia Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ja reconeixen tant el dret general de participació directa com diversos drets específics a participar mitjançant diversos procediments concrets. Aquests drets reconeguts estableixen un mínim imprescindible que de formar part del contingut de tota llei de regulació i foment de la participació. El dret general de participació ciutadana directa està reconegut als articles 23.1 de la Constitució i 29.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya:

Art. 23.1 CE: "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."

Art. 29.1 EAC: "Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen aquest Estatut i les lleis."

Aquest dret general de participació en els assumptes públics, com ja he anticipat en apartats anteriors, té dues modalitats, una de participació directa i una de participació indirecta o electoral. Aquesta darrera modalitat ja està suficientment desenvolupada en les lleis electorals. L'objecte d'una llei de regulació i foment de la participació ha de ser, per tant, el desenvolupament del dret de participació directa o no electoral. L'esmentada llei ha de començar reconeixent també aquest dret general, tot i que pot introduir alguna característica pròpia, ja que la regulació de la Constitució i de l'Estatut són només de mínims. De totes maneres, on té més marge de maniobra aquesta llei és en el reconeixement de drets específics de participació en procediments participatius concrets. El reconeixement d'aquests drets no es pot fer de forma separada a la regulació dels procediments de participació en sí mateixa, així que el que diré aquí ha d'anar molt lligat al que desenvoluparé en els propers dos apartats, dedicats als actors legitimats per a participar i als procediments concrets de participació. Però ara avançaré la qüestió de quins drets han estat ja reconeguts per la Constitució i l'Estatut i quins podrien afegir-se a la regulació.

Els drets ja reconeguts pel marc constitucional i estatutari són els següents:

- *Dret de petició* (art. 29 CE y art. 29.5 EAC), desenvolupat també per la Llei Orgànica 4/2001, de 12 de novembre, Reguladora del Dret de Petició i reconegut a l'àmbit local per l'article 157 de la LMRL de Catalunya, i que atorga a la ciutadania la capacitat de demanar a una administració pública, tant a títol individual com col·lectiu, una actuació que entri dins de les competències d'aquella administració.

- *Dret de queixa* davant de l'administració (art. 29.5 EAC), que no apareix reconegut per la Constitució, però sí per l'Estatut en el mateix epígraf que el dret de petició, i vinculat a aquell. També diu aquest epígraf que el Parlament de Catalunya haurà d'aprovar una llei de desenvolupament de tots dos drets, cosa que encara no ha fet.

- *Dret a promoure i participar en una Iniciativa Legislativa Popular* (art. 87 CE y art. 29.3 EAC), desenvolupat per la Llei Orgànica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, i la Llei catalana 1/2006, de 16 de febrer, d'Iniciativa Legislativa Popular. Aquest dret atorga a la ciutadania la capacitat de crear una Comissió Promotora que reuneixi un número determinat de signatures que impulsi una proposta de llei que després pot ser aprovada pel Parlament o no, així com la capacitat de signar aquesta proposta. La Disposició Final Primera de la Llei catalana 1/2006 obliga el Parlament de Catalunya a aprovar una altra llei que traslladi la mateixa idea de la iniciativa ciutadana a l'àmbit municipal (que de fet ja comptava amb el contingut de l'article 70bis de la LRBRL espanyola que s'aplicava per defecte al no dir res la LMRL catalana), tot i que encara no ha complert aquest mandat i per tant aquest dret no està reconegut legalment (sense perjudici de que pugui ésser reconegut per la normativa municipal en cada cas).

- *Dret a participar en el procés d'elaboració de les lleis del Parlament de Catalunya* (art. 29.4 EAC), tant directament com a través d'associacions civils, en els termes reconeguts pel Reglament del propi Parlament.

- *Dret a promoure i participar en una consulta popular o referèndum* (art. 92 CE y art. 29.6 EAC), desenvolupat per la Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre Regulació de les Diverses Modalitats de Referèndum, i que podria estar regulat també per una Llei catalana de Consultes Populares per Via de Referèndum, que es troba actualment en fase d'avantprojecte. Aquest dret és segurament el de més importància de tots els drets específics de participació directa, ja que fins i tot si els resultats d'una consulta o referèndum no són vinculants, l'impacte polític de la consulta és l'efecte més important que cap d'aquests procediments pot comportar.

Aquests són els drets específics que ja estan reconeguts prèviament pel marc constitucional i/o estatutari i que la llei de regulació de la participació ha de reproduir i, en el seu cas, desenvolupar. Però aquesta llei hauria d'incloure també, i de forma destacada un altre dret específic molt vinculat a la participació:

- *Dret d'accés a la informació en poder de l'administració*, que ha de permetre a la ciutadania accedir a la informació rellevant per a poder formar-se un judici polític de qualitat i així poder participar també amb qualitat als processos participatius ulteriors. Tot i que l'accés a la informació, o la correlativa transparència de l'administració, no sigui pròpiament un dret de participació en el sentit que no permet participar en un procediment decisor i o consultiu concret, en canvi es tracta d'una precondició de tota participació ciutadana directa, i per tant és de la màxima importància. Aquest dret és un dels eixos fonamentals de la Llei valenciana 11/2008 reguladora de la participació, i un dels seus principals encerts. Cal dir que Espanya és, juntament amb Luxemburg, l'únic país d'Europa que no compta amb una llei de transparència o d'accés a la informació. Per tant es tracta d'una de les prioritats que tant el legislador estatal com l'autonòmic haurien d'assumir. Com veurem al darrer apartat d'aquest informe, dedicat al foment de la participació, la transparència és també una estratègia de foment de primera magnitud.

Finalment, el legislador autonòmic podria estimar convenient incloure nous drets específics vinculats a diferents procediments participatius, com els següents, i que seran explicats a l'apartat 7 d'aquest Informe:⁹

- *Dret a participar en una audiència pública*, procediment que ja ha estat reconegut per la Llei valenciana 11/2008 al seu article 18.1 sota el nom d'audiència ciutadana, i per nombroses normatives municipals.

- *Dret a participar en consells, fòrums, pannells o jurats ciutadans*, també reconegut per la Llei valenciana 11/2008 als articles 19, 20 i 21, i que també han estat previstos per normatives municipals.

⁹ Alguns d'aquests procediments estan regulats per la Llei valenciana 11/2008 sota el nom d'instruments de la participació, tot i que no estan presentats com a drets (com sí ho estan tots els anteriors mencionats). No s'entén, però, quina és la diferència conceptual entre un procés d'iniciativa legislativa popular i una audiència pública que fa que la primera estigui associada a un dret i no així la segona. Per tant, i com he dit anteriorment al text, cal veure el reconeixement de drets de manera molt lligada a la regulació de procediments de participació.

- *Dret a participar en pressupostos participatius*, no reconegut encara per cap llei ni estatal ni autonòmica a Espanya, però sí per alguna normativa municipal.

- *Dret a participar en una revocació de mandat*, poc utilitzat a Europa però molt habitual als Estats Units, i que permet a la ciutadania instar una consulta vinculant que sotmet a una moció de confiança una persona que ha estat escollida democràticament, com un President de Comunitat Autònoma, un diputat, un Alcalde o un regidor i revocar-li el mandat democràtic.

Aquests són només els exemples més habituals de procediments participatius a les nostres democràcies, i per tant el tipus de drets específics de participació que una llei de regulació pot incloure. Cal recordar, finalment, que la llista de drets específics de participació no ha de ser exhaustiva i tancada, i per tant ha de quedar la porta oberta a que la resta de poders públics, especialment els ens locals, en exercici del seu dret d'auto-organització, puguin desenvolupar nous drets de participació.¹⁰

¹⁰ Per un estudi jurídic amb més detall sobre els drets de participació, tal i com han estat reconeguts per la Constitució i l'Estatut, així com entesos per la jurisprudència, vegis l'informe "Foment de la Participació Ciutadana a Catalunya", elaborat per Alfredo Galán i Agustí Cerrillo Galán, i citat anteriorment.

Apartat 6. La regulació dels actors

Un dels elements principals en tota regulació de la participació és el relatiu als actors que han de poder participar en els processos institucionals regulats. Aquí han de distingir-se al menys dos eixos que no van necessàriament en paral·lel, i que es poden articular en torn a les dues preguntes següents: 1) quins han de ser els actors legitimats per a participar, és a dir, quins són els subjectes als que se'ls reconeix el dret subjectiu de participació ciutadana; i 2) quins han de ser els actors dels quals es promou la seva participació. És obvi que no tindria sentit promoure la participació d'actors no legitimats, i en aquest sentit el segon grup d'actors esmentat ha de ser necessàriament igual o menor al primer. Però res impedeix que el conjunt d'actors dels quals es promou prioritàriament la seva participació sigui més restringit que el grup d'actors legitimat en general. Les polítiques de participació impulsades pels poders públics poden optar per promoure un tipus de participació concret, on el protagonisme el tinguin, per exemple, les associacions cíviques, o bé poden promoure un model de participació més de base, on els protagonistes no deixin de ser els ciutadans individualment considerats.

Una dificultat important a l'hora de regular aquest element dels actors és que la pregunta de quins han de ser els participants d'un procés de participació o quins ens interessa promoure, és una pregunta necessàriament contextual, així que pot tenir una resposta diferent depenent de quin sigui el procés participatiu del que estem parlant. Es fa difícil donar una resposta general, doncs, que valgui per a tots els processos participatius que poden tenir lloc a les diverses administracions, òrgans polítics i la resta de poders públics. En tant que una llei de regulació i foment com la que està en discussió ha de ser forçosament genèrica i no ha de restringir possibilitats concretes de desenvolupar processos diferents, també pel que fa a aquest aspecte subjectiu dels participants, és millor que no entri a regular excessivament aquest element, o com a mínim que el tipus de regulació que en faci sigui només de mínims, essent compatible amb alternatives concretes ben diferents.

Actors legítims: els subjectes dels drets de participació

Quan ens preguntem sobre quins són els actors legítims en la participació ciutadana estem preguntant sobre quins són els subjectes dels drets de participació reconeguts jurídicament. Per tant, val aquí la distinció que he fet a l'apartat corresponent als drets de participació (ap. 5) entre el dret general de participació ciutadana i els drets específics que alguns individus poden tenir en processos participatius concrets. Això vol dir que els grups d'actors legítims per cada tipus de dret no tenen per què coincidir.

Respecte el dret general de participació en els assumptes públics, la legislació constitucional i estatutària estableix ja uns mínims que són d'obligatori compliment. Així, l'article 23.1 CE atorga aquest dret general a tots els "ciutadans" espanyols i l'article 29.1 EAC l'atorga a tots els "ciutadans de Catalunya". Aquests són requisits de mínims, que el legislador autonòmic pot ampliar, tant pel que fa al reconeixement del dret general com dels drets específics de cada procediment. No obstant, per raons de coherència amb el desenvolupament de la legislació electoral, que atorga el dret general de sufragi actiu només als ciutadans majors de 18 anys, seria bo que el dret general de participació ciutadana no electoral mantingués el mateix criteri de legitimació. Recordem que els articles 23.1CE i 29.1 EAC reconeixen tant drets de participació indirecta o electoral, com drets de participació ciutadana directa o no electoral, i que ara es tracta de desenvolupar aquests segons, un cop els primers ja disposen de suficient cobertura a les lleis electorals corresponents.

Que el dret general de participació ciutadana es restringeixi als ciutadans majors de 18 anys no incapacitats no impedeix, una vegada més, que els drets específics relatius a processos participatius concrets no puguin ser més amplis i permetre l'entrada a altres col·lectius, per exemple als estrangers no residents o als menors de 18 anys, sempre que el legislador ho cregui oportú. Es tracta, per tant, de mantenir una regulació de mínims, que evidentment no pot ser més restrictiva que la fixada pel marc constitucional i estatutari (no es podria denegar el dret de participació a cap ciutadà, per exemple), però tampoc necessita ser més ampla. Per altra banda, el propi redactat de l'article que atorga aquesta legitimació pot fer esment de l'ampliació posterior del dret de participació en els processos concrets. Sempre és millor mantenir una

legitimació general relativament restringida que després es vegi ampliada en diversos drets específics, que no un reconeixement general molt ampli que després hagi de veure's restringit en alguns processos participatius on sigui convenient seguir el criteri de legitimació de la llei electoral pel sufragi actiu, com per exemple en aquells processos vinculants on el resultat dels mateixos sigui una decisió amb efectes jurídics.

Pel que fa al grup d'actors legitimats en el dret general de participació ciutadana, per tant, l'opció recomanada seria la següent:

"1. Tots els ciutadans de Catalunya gaudeixen del dret de participació directa en els assumptes públics en els termes que estableix aquesta llei.
2. El dret general de participació el podran exercir els ciutadans majors de 18 anys no incapacitats, tal i com reconeix la llei electoral.
3. Els anteriors epígrafs s'han d'interpretar sense perjudici de que aquesta mateixa llei, o altres de desenvolupament més concretes, reconeguin el dret de participació específica en processos participatius concrets a altres col·lectius, com els estrangers residents a Catalunya o els menors de 18 anys. Els poders públics han d'actuar amb el criteri més inclusiu possible en la concreció dels drets específics de participació."

Pel que fa ara al grup d'actors legitimats en els drets específics de cada procés, no és necessari que una llei general de regulació de la participació entri a determinar amb detall cadascuna d'aquestes opcions. Pot ser suficient amb una menció com la de l'epígraf 3. No obstant també es podria incloure una indicació específica en alguns dels drets específics dels procediments esmentats en la pròpia llei. Com hem vist a l'apartat anterior, i ampliarem en el següent, una llei general de regulació no hauria d'aspirar a contenir una llista comprensiva i tancada dels processos participatius concrets, deixant un cert marge al futur legislador a incloure'n de nous, o bé els propis poders públics corresponents (per exemple, als ens locals) en cada cas per a que pugui introduir-ne de nous. Però en canvi té sentit que es reconeguin explícitament alguns procediments bàsics concrets, que de fet ja compten amb reconeixement estatutari i fins i tot constitucional, com el d'iniciativa ciutadana municipal, el dret de petició o les consultes populars. I pel que fa a aquests

processos concrets reconeguts per la llei, es podria donar algun tipus d'indicació en la línia d'aquest epígraf 3.

El cas més fàcil seria el de la iniciativa legislativa popular, o encara més general, la iniciativa ciutadana municipal. El fet que ja existeixi una llei catalana d'ILP (Llei 1/2006, de 16 de febrer) que reconeix el dret de participar en aquest procés als majors de 16 anys, incloent tots els espanyols o nacionals d'altres països de la Unió Europea, o fins i tot a estrangers no comunitaris residents a Catalunya, ha de possibilitar que quan la llei actual de regulació general de la participació ciutadana esmenti la iniciativa ciutadana municipal, que seria la figura general que inclouria tant la ILP com la iniciativa que ha de tenir lloc en altres àmbits, com el municipal, pugui utilitzar aquest mateix criteri ampli. I aprofitant aquest precedent, no veig tampoc cap impediment en estendre aquest criteri ampli a altres processos com el dret de petició, el dret d'accés a la informació, o el dret de queixa (de fet aquest darrer, tal i com està reconegut a l'article 29.5 EAC ja estaria ampliat a totes les persones en general sense cap restricció ulterior).

En canvi pot ser més discutible l'extensió de la legitimació per a participar en processos més directament relacionats amb una presa de decisions política, com per exemple a una consulta popular per via de referèndum, o en els consells ciutadans, en els panells ciutadans, o en processos de pressupostos participatius. En tot cas pot passar que en alguna plasmació concreta d'algun d'aquests procediments sigui aconsellable estendre el criteri de legitimació, però això ha de quedar obert a la decisió del poder públic que l'organitzi.

Actors promoguts de manera prioritària

Com ja he dit abans, quan es planteja el foment de la participació, es pot promoure la participació ciutadana de tots els actors legitimats sense distinció, o es pot donar prioritat a algun grup d'actors determinat. No es tracta de fer discriminació de col·lectius, sinó d'optar per un dels tres models possibles a aquest respecte: 1) es pot promoure únicament la participació individual dels ciutadans, deixant que les associacions només puguin prendre part

indirectament, a través de persones individuals, b) es pot donar preeminència a les associacions cíviqves, com fa la Llei valenciana 11/2008, sense excloure, és clar, la participació individual de la ciutadania; i c) es pot deixar la qüestió indeterminada per a que la regulació més concreta de la participació que faci cada poder públic prengui les seves pròpies opcions.

D'aquests tres models, l'únic que sembla més clarament inapropiat és el tercer. És important que cada poder públic pugui emprendre la seva pròpia política de promoció de la participació, per tant sigui quina sigui la opció realitzada a aquest respecte ha de ser respectuosa del marge d'acció posterior per a aquests poders públics. Ara bé, això no és obstacle per a que la pròpia llei general de regulació i el foment de la participació faci al seva pròpia política de foment i promogui un model determinat. Dit en altres paraules, escollir entre un model 1 o 2 de promoció d'actors de la participació no implica necessàriament eliminar o reduir significativament el marge de cada poder públic per a dissenyar la seva pròpia política de participació.

Entre el model 1 i el 2 no hi ha raons contundents per a preferir un dels dos de manera general. Més aviat cada una de les opcions comporta avantatges i desavantatges que hauran de ser sospesades pel legislador autonòmic en funció de quins siguin els objectius que vulgui promoure a llarg termini. Ha de quedar clar, primer, que optar per un model de participació de ciutadania individual no vol dir excloure completament la participació d'associacions ni, inversament, el model de participació centrat en associacions cíviqves no exclou la ciutadania individual. I, de fet, a l'hora de dissenyar processos participatius concrets per a contextos determinats es pot preferir donar més preferència a un grup d'actors o a l'altre, amb independència de quin hagi estat el model triat per la llei de regulació general.

Els estudis acumulats sobre participació ciutadana demostren que en la majoria dels casos és més fàcil mobilitzar la participació d'associacions cíviqves que de la ciutadania individual en general. La raó és molt senzilla: les associacions cíviqves han estat creades amb una finalitat cívica o d'interès públic, de manera que la seva raó de ser ja és la de participar activament en els assumptes públics. En canvi no és tan fàcil mobilitzar amplis sectors de la ciutadania en general, que no sempre tenen un interès gran i viu per la política ordinària. Per altra banda, i com ens ensenyen molts estudis sociològics i

politològics, les associacions cíviques d'un país són un signe de la seva vitalitat democràtica i acaben canalitzant les energies cíviques de la ciutadania servint d'intermediaris entre ella i les institucions públiques. Això ha fet que moltes de les polítiques de participació al món hagin prioritzat la presència d'associacions cíviques. Ara bé, no tots els ciutadans estan agrupats en associacions cíviques, ni aquestes defensen sempre i en tot moment l'interès general d'una forma representativa. De fet, no sempre s'organitzen internament d'una manera democràtica i transparent, i a vegades es pot dubtar de la seva legitimitat per a prendre el protagonisme de la participació ciutadana. Però el més important és que si es permet la entrada privilegiada del món associatiu als processos de participació, sovint la participació de la ciutadania individual es pot veure perjudicada o intimidada, si no discriminada, perquè normalment els representants de les associacions estableixen un diàleg i una comunicació molt més fluït i dinàmic amb els poders públics que pot dissuadir alguns ciutadans individuals de participar.

La llei valenciana 11/2008 opta clarament per un model de prioritització de la participació de les associacions cíviques, que anomena entitats ciutadanes d'interès general. No exclou de la participació, evidentment, a la ciutadania a títol individual, i reconeix als ciutadans diversos drets de participació específics. Ara bé, atorga els mateixos drets a les associacions cíviques i a més els hi atorga algun dret específic suplementari. I, el més important, a les mesures de foment estableix com a mesura fonamental i prioritària la subvenció pública d'aquestes entitats ciutadanes (article 22) i diverses línies d'assistència a les mateixes (article 26), mentre que la única mesura de foment que va dirigida concretament a la ciutadania individual és la creació de programes de formació (article 23), i es tracta a més d'un article vague i genèric que no genera automàticament cap dret de part de la ciutadania, com sí ho generen els altres dos dirigits a les entitats ciutadanes d'interès general. En el darrer apartat d'aquest estudi discutiré l'estratègia de basar el foment de la participació en la política de subvencions, que no em sembla apropiada, però el que cal analitzar aquí és el fet de centrar el foment en les associacions cíviques.

Com ja he dit, no hi ha raons contundents en favor de cap dels dos models, però a part de l'inconvenient que el model de les associacions presenta en termes de fer més difícil la participació de ciutadans individuals i la

possible manca de representativitat de les associacions, cal també esmentar el fet que, en general, les associacions cíviques ja compten amb els seus propis canals de comunicació amb els poders públics, així com amb algunes fonts de finançament o subvenció pública no necessàriament lligada a la política de participació. Precisament perquè les associacions cíviques representen una acció cívica o directament política que ja s'ha organitzat col·lectivament, es pot dir que necessiten menys de l'ajuda dels poders públics per a realitzar els seus objectius. En canvi és particularment important fer possible que ciutadans individuals que no estan organitzats associativament, i per tant no compten amb el suport col·lectiu que suposa la existència de la pròpia associació, puguin també accedir als processos de participació ciutadana que han de poder explorar els interessos de tots.

Per últim, cal dir una vegada més que optar per un model centrat en la participació ciutadana a títol individual no implica, ni molt menys, la prohibició de l'accés de les associacions cíviques als processos participatius, sinó únicament posar de manifest que la unitat bàsica d'organització política d'una democràcia és i seran sempre els ciutadans a nivell individuals, doncs són aquests els que han de comptar amb els drets bàsics de participació, així com amb qualsevol altre dret de naturalesa política.

Apartat 7. La regulació dels procediments

Com ja hem tingut ocasió de veure en l'apartat 5, quan he presentat el dret general de participació i els diferents drets específics de participació ciutadana, el reconeixement de drets, especialment els esmentats drets específics, està molt vinculat a la regulació de procediments concrets de participació ciutadana. Així doncs, el que una llei general de regulació de la participació ha de fer és consagrar un dret de participació que es concreta en diferents drets *associats* a determinats procediments. Com ja he dit en l'esmentat apartat, la llista de drets i procediments no ha de ser tancada i exhaustiva,¹¹ sinó que ha de permetre que els diferents poders públics, en especial els ens locals, puguin desenvolupar nous drets i procediments adients per a les seves necessitats en virtut del seu dret d'autoregulació. La finalitat principal d'incloure aquests drets específics i aquests procediments no és una altra, doncs, que donar informació sobre diversos processos participatius i impulsar el seu ús entre els poders públics. És a dir que el primer objectiu és purament divulgatiu i pot entendre's com una primera acció en el foment de la participació.

No obstant, una llei del Parlament com aquesta no ha de limitar-se a fer publicitat o divulgació dels processos de participació, cosa per la qual altres instruments podrien ser més efectius. Per tant, seria aconsellable que la regulació dels procediments de participació inclogui, al menys en alguns casos, un disseny concret i una previsió d'ús obligatori ben regulat. En altres paraules, hauria d'especificar-se en quins casos és preceptiu, i per a quins poders públics, la creació i seguiment d'un procediment de participació ciutadana directa. Es tracta d'establir, de nou, una regulació de mínims, que ha de ser compatible amb els futurs desenvolupaments tant legals com d'altre tipus. Però tot i ser de mínims pot tractar-se d'una regulació ambiciosa que serveixi de manera efectiva a l'objectiu d'introduir espais de participació directa a la nostra organització política.

En aquest sentit, la Llei valenciana 11/2008 perd aquesta oportunitat d'introduir procediments obligatoris en circumstàncies adequades. Cal dir, a

¹¹ Així ho declara, per exemple, l'article 17.1 de la Llei valenciana 11/2008.

favor d'aquesta llei, que una de les poques apostes clares que realitza és en favor de la transparència i el dret d'accés a la informació, declarant un dret d'accés quasi total a la informació pública, amb la única limitació del que estableixi l'article 105.b de la Constitució. Tot i que es podria criticar una certa manca de concreció a aquest respecte, el reconeixement del dret és important i és un dels pocs precedents a nivell autonòmic de tot l'estat.

Però hi ha dos aspectes en els que la llei és deficient pel que fa a la regulació dels procediments de participació. En primer lloc, i com he dit, no estableix en cap cas procediments obligatoris. Es limita a oferir aquest llistat quasi divulgatiu de possibles processos participatius, que inclou les audiències ciutadanes (audiències públiques), els fòrums de consulta, els panells ciutadans i els jurats ciutadans, però que no són d'ús preceptiu en cap cas, sinó que queden a disposició dels poders públics que poden fer-los servir discrecionalment. No cal, i no seria recomanable, que una llei general de regulació declari tots els procediments mencionats com obligatoris. Com ja he dit, no cal menysprear la funció divulgativa o de posar en coneixement dels poders públics algunes de les alternatives que poden fer servir per a garantir el dret constitucional i estatutari de participació directa als assumptes públics. Però una llei que es limita a aquest paper està perdent la ocasió d'incidir en una realitat política que s'ha mostrat fins ara poc inclinada a la garantia d'aquest dret i poc oberta a la participació dels ciutadans.

El segon aspecte deficient de la llei en matèria de regulació de procediments és que l'article 17.1 declara amb caràcter general i inequívoc que el resultat de "les accions de participació", és a dir, el resultat de tots els processos participatius celebrats seguint les indicacions de la llei, no tindrà mai caràcter vinculant per l'administració autonòmica valenciana. Es pot coincidir en que en molts casos no és necessari que el resultat dels processos de participació directa siguin vinculants per a que siguin eficaços. L'objectiu de la participació no ha de ser necessàriament la vinculació als poders públics. Però no s'entén per què aquest caràcter no vinculant ha de ser imposat per regla general a tots els processos participatius. No es veu, per exemple, cap motiu per a impedir que un poder públic determinat, per exemple un ajuntament, pugui convocar una consulta vinculant per via de referèndum. Quan he dit que una llei de regulació de la participació ha d'incloure certs procediments que

tinguin caràcter obligatori no vull tampoc que necessàriament siguin vinculants. Que siguin obligatoris vol dir que en determinades circumstàncies hi ha certs poders públics que poden tenir el deure de desenvolupar determinats processos participatius. Però aquests processos poden tenir un caràcter purament consultiu. Fins i tot les consultes per via de referèndum poden tenir sentit sense ser vinculants, al menys en certs casos. No proposo, per tant, que la llei entri a establir quins procediments han de tenir forçosament caràcter vinculant. Però sí considero un error negar sistemàticament aquest caràcter vinculant a tots els processos regulats per la llei.

Si entrem a analitzar ara quins són els procediments concrets que una llei general de regulació i foment de la participació hauria d'incloure, cal insistir primer en que la llista de procediments no només ha de ser oberta, sinó que la regulació dels mateixos de ser prou abstracta i flexible com per permetre variacions i adaptacions específiques per a cada cas concret. A partir d'aquí l'elecció d'uns procediments concrets i no uns altres depèn de la opció lliure que faci el legislador autonòmic, és a dir, depèn de quins siguin els eixos que es vulguin prioritzar, cosa que depèn a la seva vegada de quina sigui la política de participació concreta que es vulgui impulsar.

El legislador podria, per exemple, prioritzar l'ús de consultes per via de referèndum, sota el pressupòsit de que aquestes impliquen la participació de tota la ciutadania i representen un acte d'exercici de la sobirania popular. O podria, en canvi, prioritzar l'ús de procediments on només participa una part representativa (escollida o seleccionada per atzar mitjançant una mostra representativa) tenint en compte que aquests permetran una més alta qualitat de deliberació pública, i tendiran a produir resultats més raonats i raonables. O pot prioritzar l'ús dels pressupostos participatius, si entén que la clau de l'acció política institucional es troba a la distribució de pressupostos, i deixant aquesta oberta a la participació ciutadana s'aconsegueix un efecte democratitzador impecable. Val la pena aclarir que quan parlo de prioritzar un tipus de procediments em refereixo a donar un espai més destacat dins de la llei de regulació, no a que la llei s'abstingui de mencionar o fins i tot declarar obligatoris alguns altres procediments complementaris. Totes aquestes, i moltes d'altres, són com he dit opcions obertes al legislador que han de derivar d'una política de participació més àmplia. A continuació oferiré una presentació

sistemàtica dels principals procediments participatius que poden aparèixer en una llei de regulació com aquesta, amb un petit anàlisi de quins són els principals efectes positius i negatius de cada un d'ells.

Accés a la informació

Potser el procediment que ofereix menys dubtes sobre la seva necessitat en una llei general de regulació de la participació és, paradoxalment, un procés que en sí mateix no implica un acte de participació directa, però que en canvi és una precondition essencial per a qualsevol participació de qualitat: es tracta de garantir un procediment d'accés a la informació.

Per a poder participar políticament els ciutadans necessiten tenir informació sobre allò que han de valorar i opinar, com a mínim la informació que es està en poder de l'administració. Les institucions públiques obren sempre amb un poder delegat de la ciutadania. Això vol dir que, excepte aquella informació el contingut de la qual no pugui ser revelada per raons de seguretat o de dret a la intimitat de les persones implicades, el principi general ha de ser que la ciutadania ha de tenir dret a disposar i analitzar tota la informació pública. Per a garantir la transparència no és suficient amb la publicació d'unes memòries d'activitats anuals, per exemple, com mostra la pràctica del nostre país, sinó que és necessari que el ciutadà tingui accés sense restriccions als arxius i registres així com a tots els documents en poder de les institucions públiques que no estiguin exclosos per les raons esmentades anteriorment.

Com ja he comentat en algun apartat anterior, Espanya és, juntament amb Luxemburg, l'únic país de la Unió Europea que no compta amb una llei estatal d'accés a la informació que reconegui aquest dret i reguli un procediment adequat per a garantir el seu exercici. No només no tenim una llei estatal sinó que la única llei autonòmica que estableix un dret similar és, si no m'equivoco, la llei valenciana de participació. Sí existeixen previsions legals semblants a la LRBRL (article 69.1 y 70ter) i la LMRL respectivament, així com en moltes normatives municipals, però no existeix un reconeixement explícit, concret i general.

La transparència i un adequat accés a la informació són molt difícils de garantir per un dret a una llei com la que estem analitzant, ja que l'objectiu hauria de ser treballar per a que la informació no només estigui accessible formalment, sinó també per a que es presenti d'una manera sistemàtica, breu i entenedora, que sigui accessible des d'un punt de vista també material. I per a poder garantir aquest objectiu a totes les administracions catalanes són moltes les actuacions que han de portar-se a terme, que van molt més enllà d'una mera previsió legal. Però el reconeixement del dret general d'accés a la informació és una condició sine qua non per a poder realitzar totes aquestes actuacions ulteriors, i és per tant un primer pas necessari i ineludible.

Petició i queixa

Els procediments de petició i queixa tampoc són pròpiament mecanismes de participació ciutadana directa, perquè no estan relacionats amb una presa de decisions política concreta, ni el ciutadà té la obligació de participar assumint la defensa de l'interès general, però sí permeten que la ciutadania tingui un contacte més fluït i eficient amb l'administració. Mitjançant la petició el ciutadà pot instar l'administració a realitzar alguna actuació en el sí de les seves competències respecte algun tema d'interès del propi ciutadà. L'instrument de la queixa serveix per a vehicular la insatisfacció de la ciutadania en vers la prestació d'un servei públic o per la inacció de l'administració. Els ciutadans disposen d'aquests dos mecanismes per a defensar els seus interessos privats, i en aquest sentit, com he dit, no exigeixen assumir un punt de vista de l'interès general o comú, com en els procediments de participació normals.

El dret de petició compta amb una llarga tradició al nostre país, i tot i no formar part del nucli central de la participació ciutadana, acostuma a ser presentat en la legislació dins dels apartats dedicats a la participació. Com ja he dit en l'apartat dedicat a la regulació dels drets de participació, es tracta d'un dret constitucional fonamental (art. 29 CE) que gaudeix per tant de la màxima protecció jurisdiccional. A Espanya comptem amb una Llei orgànica que regula aquest dret de petició, la LO 4/2001, que ja he esmentat prèviament. I està reconegut també per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya a l'article 29.5, a part

d'aparèixer reconegut expressament a l'àmbit local per la Llei catalana Municipal i de Règim Local (LMRL), al seu article 157.

El dret de queixa compta amb una menor tradició de reconeixement jurídic, tot i que apareix al mateix article 29.5 de l'Estatut, vinculat directament amb el de petició. Es pot dir, no obstant, que tots dos drets no fan sinó formalitzar una acció que tot ciutadà de qualsevol democràcia ja s'entén que té disponible, que és la de presentar un escrit a la seva administració. Sigui per a queixar-se, o expressar un suggeriment, o formalitzar una petició, s'entén que el ciutadà no se li pot negar la possibilitat d'adreçar-se per escrit a la seva administració. Una altra cosa, com ja s'encarreguen d'especificar els tribunals en la interpretació d'aquests drets, és que l'administració compleixi efectivament amb allò que se li demana o suggereix, o arregli allò que és motiu de queixa. Això ja forma part de la resposta discrecional de la pròpia administració. Ara, més que limitar-se a reconèixer formalment un dret que ja se li suposa atorgat de manera natural a la ciutadania, la legislació sobre aquesta matèria hauria de fer un esforç per a garantir que els dos drets es canalitzen d'una manera òptima que aprofiti la ocasió per a millorar la relació entre l'administració i el ciutadà.

Iniciativa ciutadana

Com ja he dit a l'apartat relatiu als drets de participació, la iniciativa legislativa popular compta també amb una tradició de reconeixement jurídic sostingut, tant pel que fa al marc constitucional (art. 87 CE) i estatutari, com pel que fa a la legislació estatal, a través de la Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març, i la legislació autonòmica catalana, amb la Llei 1/2006, de 16 de febrer. Amb major o menor fortuna la qüestió de la iniciativa legislativa en sentit estricta ja està prou regulada a Catalunya. No es pot dir el mateix, en canvi, de la Iniciativa Ciutadana en general, que abarca altres procediments d'aprovació de regulacions més enllà de l'estrictament legal, en especial el de la iniciativa ciutadana municipal. La Generalitat de Catalunya està iniciant ja els treballs preparatoris de discussió d'una llei en aquest sentit, i per tant caldria coordinar aquesta acció amb la determinació d'una llei general de regulació i foment de la participació ciutadana. No cal afegir res més en aquest Informe a part del que

ja consta en altres informes previs lliurats a la Direcció General de Participació.¹²

Audiències públiques

Un dels procediments participatius que compten amb una més llarga tradició d'experiència pràctica al nostre país és el de les audiències públiques. Aquest és el mecanisme, per exemple, que posa en marxa el Parlament de Catalunya en la fase d'elaboració de les lleis, en virtut del seu propi reglament i en desenvolupament del dret corresponent reconegut per l'article 29.4 EAC. I és també el procediment que molts municipis de Catalunya venen implementant per a posar en coneixement de la ciutadania els pressupostos anuals dels consistoris, o els plans d'actuació municipal, o els propis plans de participació, etc. També s'utilitza freqüentment en actuacions d'ordenació urbanística, entre d'altres sectors. L'audiència pública consisteix simplement en generar un espai en el que l'administració pot presentar a la ciutadania determinada informació sobre les seves actuacions i donar a aquesta ciutadania l'oportunitat d'expressar la seva opinió al respecte.

El procediment d'audiència pública un espai òptim de diàleg entre l'administració i la ciutadania, si bé cal que estigui correctament articular i avui en dia pot ser complementat per l'ús de les noves tecnologies per a millorar la seva eficàcia. Cal dir, però, que sovint és la pròpia ciutadania la que desconeix la seva existència i per tant mostra un dèficit informatiu que convindria que fos combatut. Un dels millors trets distintius de l'audiència pública és que obliga a l'administració a donar raons davant de la ciutadania de les seves decisions polítiques. Aquest component deliberatiu, si és adequadament explotat, contribueix significativament a la qualitat de la participació democràtica i, en últim terme, de la democràcia en general. Per altra banda, donat que l'audiència pública no compromet l'administració a actuar d'una determinada manera perquè només preveu l'establiment d'un diàleg que no necessàriament

¹² Vegis José Luis Martí, "La iniciativa política ciutadana municipal: Informe sobre l'Estudi Preparatori per a una Llei d'Iniciativa Ciutadana a l'Àmbit Local", manuscrit entregat a la Direcció General de Participació, 2007. <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/qualitatdemocratica/files/2010/02/informe-ipc-def.pdf>

es tradueix amb una decisió concreta, és un instrument que pot ser fàcilment articulat com a preceptiu, com a mínim en determinats àmbits, sense perjudicar el funcionament de les institucions.

Es recomana, per tant, que la llei de regulació de la participació especifiqui en quins casos, com a mínim, serà preceptiu que els poders públics utilitzin aquest procediment de l'audiència pública, sense perjudici de que aquests poders puguin després decidir autònomament un ús major d'aquesta figura. Aquests casos mínims podrien ser els mencionats anteriorment: aprovació de pressupostos anuals per a tots els poders públics que gaudeixen d'autoregulació, plans d'actuacions municipals a l'àmbit local, etc.

Consells ciutadans

Els consells ciutadans, tot i no estar reconeguts explícitament per la nostra legislació constitucional i estatutària, ni tampoc per la legislació estatal o autonòmica, compten també amb algunes experiències interessants realitzades a l'àmbit municipal. Es tracta d'un instrument flexible i versàtil, que pot ser utilitzat de múltiples formes i amb diversos objectius. El nexa comú és que es tracta d'un òrgan de representació directa on uns quants ciutadans que han estat escollits prèviament pel conjunt de la ciutadania, o bé han estat seleccionats per sorteig fent una mostra representativa d'aquest conjunt, es reuneixen periòdicament (o bé diàriament durant un cert període de temps) per a analitzar i deliberar sobre un tema d'interès públic sobre el qual finalment prendran una decisió, que pot ser vinculant o pot ser simplement una recomanació als poders públics.

Es tracta també d'un òrgan fortament deliberatiu, on no participar tothom que vol, però, sinó només aquells seleccionats per elecció directa o sorteig. Té una representativitat alta, i el conjunt de la ciutadania acostuma a identificar-se amb allò que proposi el consell ciutadà, especialment degut al fet que els seus membres són ciutadans ordinaris, i no membres d'un partit polític institucionalitzat. Com en el cas de les audiències públiques, un punt crític respecte els consells ciutadans és la seva visibilitat. La única garantia d'èxit passa perquè la ciutadania conegui la seva existència i segueixi amb un cert interès les seves actuacions i decisions. Per això és vital la implicació de la

administració pública que ha d'esmerçar els esforços necessaris per a garantir aquesta visibilitat.

La modalitat més estesa actualment de consells ciutadans són tots els consells sectorials, de districte o de ciutat que existeixen ja a molts municipis grans de Catalunya. Sovint un problema d'aquests consells és la seva proliferació i solament, i la seva poca operativitat, a part del problema general ja esmentat de la manca de visibilitat. Per tant, una llei general de regulació hauria d'assentar les bases per a incidir en la seva millora. Finalment, la Llei valenciana 11/2008 inclou dues variants dels consells ciutadans sota el nom de "fòrums de consulta" i "panells ciutadans". Tot i que la llei no és excessivament clara al respecte, la diferència entre les dues sembla ser que la primera està integrada per ciutadans escollits democràticament, i serveix també per a donar una opinió sobre actuacions que ja estan en marxa o sobre prioritats de futur, mentre que els panells estarien formats per ciutadans seleccionats molt probablement per sorteig per a integrar una mostra representativa de la societat i s'hauran de pronunciar sobre temes més amplis. En tots dos casos es preveu la participació tant de ciutadans a títol individual com d'Entitats Ciutadanes o associacions cíviques. Tenint en compte que la Llei valenciana tampoc concreta excessivament la regulació d'aquestes dues variants, i que diu explícitament que el seu desenvolupament es farà per via reglamentària, no sembla adient que faci una diferenciació que tampoc compta amb suficient reflex per la pràctica existent ni per la doctrina teòrica sobre la participació.

Es recomana en canvi que la llei de regulació de la participació sigui general pel que fa a la figura dels consells ciutadans, però mencioni explícitament en quins casos de mínims els poders públics estaran obligats a crear un consell d'aquest tipus, deixant-los a ells la capacitat de regular-los i determinar-los concretament com creguin oportú donades les circumstàncies de cada cas.

Jurats ciutadans

Una figura propera a l'anterior és la dels jurats populars o ciutadans. El seu precedent més conegut i que compta amb una major tradició és la figura

dels jurats popular a l'àmbit de la justícia penal. Hi ha països que compten amb més de dos segles de tradició, tot i que a Espanya no van arribar fins a finals del segle XX, quan van venir introduïts per la Llei Orgànica 5/1995, de 22 de maig, coneguda com la Llei del Tribunal de Jurat. Certament, una de les justificacions de la introducció dels jurats populars a l'àmbit de la justícia té a veure amb la participació ciutadana directa als assumptes públics, i com a tal hauria de ser esmentat per una llei general de participació. No obstant, l'avanç més significatiu el pot fer la extensió de la figura dels jurats ciutadans a altres àmbits de decisió pública, especialment els vinculats a l'administració en general, tant autonòmica com municipal.

Els jurats estan integrats per una representació petita de la ciutadania seleccionada estrictament per sorteig que ha de pronunciar-se sobre un tema molt concret i puntual, un cop analitzada la informació rellevant i havent deliberat fins arribar a una decisió. El tema objecte de la decisió és normalment una determinada actuació d'una institució, o un servei públic determinat. Serveix per tant com a mètode d'avaluació ciutadana, que pot oferir informació molt valuosa als poders públics respecte com la ciutadania percep les seves actuacions o serveis en un àmbit determinat. No es tracta d'un procediment car ni complex, ni tampoc d'un procés que ofereixi un resultat vinculant perquè es limita a emetre una valoració. Per tant pot ser utilitzat amb molta eficàcia. No obstant, la seva possibilitat d'aplicació sempre és limitada i no es pot generalitzar excessivament perquè desvirtuaria la seva pròpia naturalesa puntual i acotada. No es tracta d'un instrument que una regulació general pugui determinar amb molt de detall, ni en principi és molt adequat per a ser imposat amb caràcter preceptiu.

Revocació de mandat

Un dels procediments que compta amb una major tradició a l'àmbit anglosaxó és el de la revocació de mandat (recall) d'un càrrec polític. De la mateixa manera que una persona ocupa un càrrec de responsabilitat política a una institució pública en virtut d'un mandat popular creat a través d'una elecció democràtica, la mateixa ciutadania ha de tenir el poder de revocar aquest mandat quan en circumstàncies molt extremes la persona escollida no ha

complert amb les seves responsabilitats. Es tracta d'un mecanisme de rendició de comptes (accountability) que atorga a la ciutadania la decisió última sobre el control i el seguiment de l'actuació de les institucions públiques. La lògica subjacent és la mateixa que il·lumina la figura de la moció de censura com atribució parlamentària per a controlar l'acció de govern, amb el supòsit de que els presidents dels executius actuen sota mandat dels seus parlaments, com ocorre als sistemes parlamentaris. El fet que aquests parlaments, o que els plens municipals, que farien els mateixos efectes, ja comptin amb aquesta atribució no ha de fer, però, que la ciutadania perdi un dret de vetllar en sentit últim pel correcte funcionament d'aquests institucions.

Es tracta evidentment d'un procediment molt acotat que seria d'aplicació només pel que fa al President de la Generalitat i els Alcaldes dels municipis, que són els caps executius més visibles del nostre sistema democràtic a Catalunya. Es podria pensar en una extensió d'aquesta figura també cap els diputats membres del parlament o els regidors municipals, sempre que la llei electoral impulsi una relació més bilateral entre els representants polítics i els seus electors. En cas contrari la seva articulació seria molt complicada.

La revocació de mandat s'articula mitjançant una consulta. Un grup de ciutadans ha de poder promoure la seva convocatòria, de manera anàloga al que es fa amb la Iniciativa Ciutadana. La persona que ocupa el càrrec ha de poder defensar públicament la seva gestió i ha d'obrir-se un període de deliberació i escrutini públics. Després el conjunt de la ciutadania corresponent al càrrec que es vol revocar s'ha de poder pronunciar respecte la gestió d'aquesta persona. I cal dir que tot i que la figura de la revocació de mandat s'ha entès tradicionalment com un procediment necessàriament vinculant, de fet també es podria implementar de manera purament consultiva, deixant que sigui la persona sotmesa a revocació la que tingui la darrera paraula sobre si ha de renunciar al càrrec abans de les properes eleccions o no.

Consultes i referèndums

La figura de les consultes i referèndums compta també amb una tradició consolidada a Espanya, tot i que no s'hagin celebrat molts, ni a nivell estatal, ni autonòmic, ni municipal. Però el seu reconeixement legal comença per la

pròpia constitució i per l'Estatut de Catalunya. Existeix també una Llei Orgànica de Regulació de les Diverses Modalitats de Referèndum, la LO 2/1980, de 18 de gener. I actualment s'està discutint l'esborrany d'un avantprojecte de Llei catalana de consultes per via de referèndum, raó per la qual m'abstindré de fer un anàlisi més complet. Finalment, la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL) preveu també la convocatòria de consultes a l'àmbit municipal al seu article 71.

Vull introduir una consideració important pel que fa les consultes i els referèndums. El compromís amb la qualitat de la democràcia, i per tant amb la qualitat de la participació ciutadana, com hem vist als primers apartats d'aquest Informe, ens ha de portar a impulsar processos de participació on es donin les mínimes condicions per a que la ciutadania pugui expressar un judici informat, raonat i deliberat. Sovint la convocatòria de consultes o referèndums no garanteix aquesta informació, reflexió i deliberació en un grau suficient, perquè s'emfatitza la pròpia consulta, negligint la fase prèvia de deliberació, que ha de ser extensa i profunda. Les consultes o referèndums compten amb el prestigi d'acostar la democràcia a un ideal de democràcia directa que permet participar un major número de ciutadans. Però com ja he dit de manera reiterada, el que compta per a la qualitat de la democràcia no és la quantitat, sinó la qualitat. Per tant, s'ha de ser molt caute a l'hora de potenciar l'ús de les consultes o els referèndums, perquè es tracta de procediments molt costosos, amb molt d'impacte, i no sempre ben articulats.

No es tracta de desmerèixer la importància que les consultes o referèndums tenen per a la participació ciutadana directa, i evidentment la llei general de regulació n'ha de fer esment i ha d'atorgar-li un espai privilegiat. Sorprèn en aquest sentit que la Llei valenciana 11/2008 no inclogui les consultes i referèndums en la seva llista d'instruments de participació, ni en els drets de participació de la ciutadania. Però, dit això, cal afirmar amb rotunditat que la política de participació no hauria de centrar-se en aquest procediment, ni donar-li un major protagonisme del que li toca, tenint en compte la importància dels altres procediments alternatius.

Pressupostos participatius

Finalment, un altre dels procediments de participació directa que han tingut un impacte més gran a moltes democràcies del món, i que a Catalunya ha estat posat en pràctica per alguns municipis, han estat els pressupostos participatius que permeten a la ciutadania fiscalitzar o fins i tot determinar de manera completa la distribució pressupostària que possibilita unes estratègies o línies polítiques de futur en cada mandat polític. Hi ha diferents variants de la mateixa figura dels pressupostos participatius. En algunes la presència de la ciutadania és més limitada, i es troba matitzada per l'acció d'experts tècnics o dels propis polítics. En altres la ciutadania pot elaborar de zero les partides pressupostàries i la seva decisió pot acabar sent vinculant, tot i que normalment s'articula de manera consultiva.

Cal no confondre el procediment dels pressupostos participatius amb la idea d'una audiència pública en matèria pressupostària. Es tracta de figures diferents i, de fet, incompatibles. L'audiència pública sobre els pressupostos consisteix, com ja he dit, en un espai en que l'administració corresponent presenta a la ciutadania la proposta de pressupostos que després serà aprovada pel Parlament o el Ple Municipal, i deixa a la ciutadania la opció d'expressar la seva opinió, però sense incidència amb la determinació del contingut d'aquests pressupostos. En canvi en els pressupostos participatius és la pròpia ciutadania la que, per ella mateixa, o sovint amb l'ajut d'experts i la col·laboració dels polítics, elabora els pressupostos periòdics distribuint els recursos per unitats o fins i tot per partides concretes.

Es tracta d'un procediment de participació amb efectes molt considerables sobre la vida política i les institucions públiques. Per tant la seva introducció, si correspon, hauria de fer-se amb precaució i de forma esglaonada o molt acotada a determinats àmbits. En tot cas no es tracta d'un d'aquells instruments que es puguin imposar preceptivament, sinó que més aviat s'ha d'incloure a la llei a títol d'exemple de procediment de participació que alguns poders públics poden estimar útil o adequat per les seves necessitats.

Apartat 8. La regulació del foment de la participació

Arribem finalment a l'element clau d'una llei general de regulació i foment de la participació ciutadana, que és justament el de quina manera els poders públics poden complir el seu deure constitucional i estatutari de fomentar la participació de la ciutadania en els assumptes públics. Ja he dit a l'apartat tercer d'aquest estudi que el fet que els poders públics posseeixin aquest deure es deu a que tant la Constitució com l'Estatut assumeixen implícitament, com a mínim a aquests efectes un model de democràcia que va més enllà del model representatiu liberal clàssic, i que s'acosta als models republicans i participatius de democràcia. Recordem que segons la democràcia representativa liberal la participació política ha de ser completament lliure i no pot ser fomentada ni incentivada de cap manera, doncs qualsevol intent de fer-ho suposaria una ingerència injustificada per part de l'estat o l'administració en un àmbit estrictament privat de l'individu. Però per una democràcia republicana i participativa, en canvi, els poders públics han de fomentar i impulsar la participació ciutadana perquè aquesta és un dels factors principals de legitimitat i qualitat de la democràcia, i perquè la ciutadania hauria de ser activa i estar motivada per interessos cívics i públics.

Com diré a continuació, el model liberal de democràcia no només no serveix per entendre el deure deure de foment dels poders públics, sinó que a més ens porta cap a estratègies de foment que són equivocades des del punt de vista d'impulsar una participació de qualitat. Per exemple, la Llei valenciana 11/2008 pren com estratègia principal de foment la subvenció i ajuts públics a Entitats Ciutadanes o associacions cíviqües que han estat registrades en un Registre de Participació. Però cal no confondre el foment amb l'incentivació econòmica per a la participació, com veurem de seguida. Per altra banda, gran part de les mesures de foment van dirigides a millorar la qualitat de tots dos tipus de participació, com he dit, i per tant poden ser molt adients per a millorar la possibilitat d'emetre un vot raonable per part de la ciutadania en unes eleccions periòdiques. El compromís amb un model republicà i participatiu de democràcia no implica, per tant, i com ja he dit a l'apartat tercer d'aquest estudi,

el rebuig o l'oblit de les instàncies representatives i de la importància de la participació indirecta o electoral.

Per foment de la participació democràtica s'ha d'entendre tota acció que contribueixi a millorar la qualitat de la participació ciutadana, tant de la participació directa com de la participació indirecta o electoral, i per tant de la pròpia democràcia. Qualsevol actor, sigui públic o privat, individual o col·lectiu, pot realitzar mesures de foment de la participació així definida. Tot i que en aquest context ens referim principalment a les mesures de foment posades en marxa per l'administració pública, que de nou cobren sentit en el marc d'un model republicà i participatiu de democràcia. Però partint d'aquesta definició del foment, cal preguntar-se llavors quins són els elements que integren la qualitat de la participació ciutadana.

Arribats a aquest punt, es difícil fer una llista exhaustiva sense entrar a un anàlisi de major profunditat sobre la teoria de la democràcia, però sí que podem repassar alguns dels elements més destacats que la llei general de regulació de la participació no hauria d'oblidar. La qualitat de la participació està vinculada al fet que la ciutadania pugui emetre un judici polític informat, meditat i deliberat. Per tant, podem mencionar, entre d'altres els següents quatre elements:

1) Transparència i rendició de comptes de les institucions públiques en general (accountability): No m'hi detindré perquè ja he introduït amb prou detall en apartats anteriors la importància de la transparència i l'accés a la informació per tal de garantir un judici de qualitat per part de la ciutadania de les actuacions públiques i de les seves alternatives.

Cal dir que la situació a Catalunya i Espanya en general en termes de transparència i accés a la informació és més aviat deficient, i que els poders públics pateixen una manca de cultura de la transparència, tot i que s'està intentant revertir a través d'algunes iniciatives encara aïllades. Dins de la transparència cal destacar també la importància de la cultura de donar raons en favor de les actuacions que s'estan fent. Sovint el problema de la transparència no és tant la manca d'accés a unes dades brutes, com la carència d'explicació de les decisions i la invisibilitat dels criteris o fins i tot dels procediments decisoris.

2) Disseny adequat dels mecanismes participatius: quan parlem d'èxit en els procediments participatius, que redundi en la qualitat de la participació, de nou hem de destacar que és molt més important la qualitat que la quantitat. La experiència acumulada durant els darrers anys d'impuls dels mecanismes participatius a diferents nivells i àmbits geogràfics del món ens mostra com bona part de l'explicació de l'èxit d'un procediment radica en que comptava amb un disseny adequat. Això vol dir que el procediment ha de girar entorn a un tema que sigui rellevant, i que sigui percebut com interessant per part de la ciutadania. També ha de permetre una participació oberta de tots, amb les menors restriccions possibles al número de participants i al tipus de participació, perquè la ciutadania que participa en un procediment d'aquest estil necessita sentir el procediment com a seu, i no com un procés tancat i restringit imposat des de dalt.

També es important que els resultats dels procediments siguin clars i es puguin visualitzar ja des d'inici. No es tracta necessàriament de que aquests resultats siguin vinculants pels poders públics, però sí que la ciutadania pugui percebre que hi haurà un cert efecte amb el que es faci, en comptes de quedar oblidat sense cap ús ni resposta. I evidentment és molt important que aquests procediments estiguin gestionats de manera eficaç per grups experts que coneguin el mecanisme i tinguin experiència i professionalitat.

3) Un altre punt fonamental és la salut de la deliberació pública no institucional, que ha de permetre la ciutadania contrastar i sotmetre a escrutini col·lectiu les seves pròpies opinions i preferències. Es tracta de l'element que completa la formació d'un judici informat, meditat i deliberat. Aquesta deliberació pública té lloc de manera no institucionalitzada a l'esfera pública, i el seu dinamisme resulta crucial per a la qualitat de la democràcia. És molt important, doncs que una llei general de regulació i foment de la participació democràtica prengui mesures adequades per a fomentar i impulsar l'existència d'aquest debat públic.

4) Finalment, no pot haver-hi participació de qualitat si la ciutadania no assoleix un nivell mínim de cultura política i democràtica o cívica. Això inclou tant un

nivell suficient de coneixements sobre el funcionament de la política i les institucions, com un conjunt d'actituds adequades per a la participació que facin que el ciutadà no busqui només la satisfacció d'interessos privats sinó també la satisfacció d'interessos generals o del bé comú, que hauria de ser l'objectiu ideal de tota democràcia.

La qualitat de la democràcia és una funció que depèn de la qualitat de les institucions així com de la qualitat de la participació de la ciutadania. L'èxit dels procediments de participació, per més ben dissenyats i gestionats que estigui, sempre dependrà en última instància dels coneixements i actituds dels ciutadans quan van a participar. Això vol dir que tota llei de foment de la participació ha de plantejar-se aquest aspecte subjectiu de la participació com un dels seus objectius principals, i per tant ha d'apostar per les mesures de sensibilització, formació i educació de la ciutadania.

El dèficit de coneixements es pot suplir amb millor formació. És un fet que els ciutadans joves d'aquest país tenen un coneixement pobre de les nostres institucions polítiques i del funcionament de la pròpia democràcia. Això, que pot estar justificat quan observem les generacions més grans, és inacceptable quan parlem de joves que han rebut una formació pública i suposadament de qualitat, i podem observar aquest fenomen fins i tot entre els joves que assoleixen un grau d'estudis universitari, i que per tant són la elit educativa del país. Cal posar remei a aquesta situació, començant per la formació bàsica, però incidint també en les campanyes de sensibilització i formació permanent. De la mateixa manera que els poders públics assumeixen el seu deure de promoure estils de vida sana, i emprenen costoses campanyes de publicitat i sensibilització dels riscos inherents a certs hàbits, o dels avantatges de certs altres hàbits, haurien també d'assumir el seu rol en l'impuls d'un millor i major coneixement de la democràcia i de la necessitat de la participació de qualitat.

Si analitzem amb cura aquests quatre elements veurem que qualsevol política de foment ha de ser extensa i variada, i no pot centrar-se en un sol aspecte, sota l'aparença de donar prioritat a algun punt de la participació, perquè la qualitat d'aquesta participació depèn de molts factors diferents i cap d'ells es pot descuidar. També havent reflexionat sobre el paper de la qualitat i

dels seus elements principals, estem en situació de presentar les dues gran estratègies alternatives pel que fa al foment de la participació que podrien ser impulsades per una llei com aquesta. Es tracta de les següents:

El model liberal d'incentius econòmics

El primer model, que podem anomenar liberal, centra les tasques de foment en oferir incentius econòmics adequats a la ciutadania per a que participi. Es tracta del model impulsat per la Llei valenciana 11/2008, que al seu article 22, el primer i més clar i expeditiu de tot el Títol Tercer dedicat a les mesures de foment, consagra les mesures de subvenció econòmica i ajuts destinats a les Entitats Ciutadanes. La filosofia que empara aquesta estratègia és la idea que cal donar incentius econòmics per a facilitar la participació organitzada, prioritzant a més les associacions cíviques com els actors privilegiats de la participació ciutadana. Però aquesta filosofia mercantilista és completament equivocada. Primer, perquè generar incentius econòmics per a la participació pot tenir incidència sobre la quantitat de la participació, però no sobre la seva qualitat, i ja hem vist que això és una perspectiva equivocada. I segon perquè la ciutadania ha de comprendre les raons correctes per les quals és bona i positiva la participació, i no assimilar-les a una qüestió de costos i beneficis.

El model republicà de formació i exemple

En front del model liberal d'incentius econòmics podem presentar un model més aviat republicà que tracta d'incidir en els quatre elements abans esmentats de la qualitat de la participació i que parteix de la idea de la importància de comptar amb una ciutadania activa i amb suficient cultura democràtica. Per aquest model la estratègia a seguir és aquella que incideix en accions com les següents:

- Formació bàsica a les escoles
- Campanyes de sensibilització als mitjans de comunicació

- Cursos de formació específica per a ciutadans abans de participar en determinats procediments
- Edició de materials divulgatius sobre cultura democràtica
- Etc.

Aquest primer conjunt de mesures tractaria d'incidir sobre el nivell de coneixements de la ciutadania. Però caldria un segon grup de mesures encaminades a potenciar la proliferació actituds i motivacions adequades per part dels ciutadans, és a dir, aquelles basades amb l'interès general i el bé comú. Aquest és un element que és molt difícil, sinó impossible, de ser ensenyat. No obstant, la naturalesa ha fet que els éssers humans tinguin un vehicle d'aprenentatge també d'aquest tipus de motivacions: que és l'exemple i la imitació. Si els poders públics volen impulsar mesures de foment de les actituds adequades per a la participació ciutadana de qualitat cal que generin elles primeres els exemples idonis per a que els ciutadans els imitin. I això té efectes, com a mínim, sobre els següents elements:

- Mesures de transparència i accés quasi total a la informació pública
- Mesures de màxim control i rigorositat en les actuacions públiques
- Relació fluida amb la ciutadania i generar una cultura de donar raons per part de les administracions
- Obrir mecanismes de participació i assumir el compromís per a que siguin exitosos tal i com he presentat anteriorment.

Aquesta presentació d'un cert ventall d'estratègies de foment de la participació no pot ser si no parcial i una mica superficial. Cadascuna d'aquestes línies mereix un anàlisi rigorós molt més profund del que es pot reproduir en aquest estudi preparatori. En tot cas espero haver mostrat algunes alternatives bàsiques que es poden plantejar per a formar part del contingut d'una llei general de regulació i foment de la participació ciutadana.

Normativa citada

- Constitució espanyola (CE)

- Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC)

- LO 4/2001, de 12 de novembre, Reguladora del Derecho de Petición

- LO 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular

- LO 2/1980, de 18 de gener, sobre Regulació de les Diverses Modalitats de Referèndum

- Llei catalana 1/2006, de 16 de febrer, d'Iniciativa Legislativa Popular.

- Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL) 7/1985, de 2 d'abril.

- Llei Municipal i de Règim Local (LMRL) 8/1987, de 15 d'abril, amb Text Refós aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003

- LO 5/1995, de 22 de maig, Llei del Tribunal de Jurat. Certament

- Pla Interdepartamental de Participació Ciutadana 2008-2010, aprovat per Acord de Govern 7/2009, de 13 de gener