

El desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu

Fernando Pindado

Subdirector general de Foment de la Participació Ciutadana del Departament de Relacions Institucionals i Participació

Si formuléssim el títol de la ponència com a pregunta, la resposta seria ràpida i fàcil: hi ha hagut poc desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu. De fet, l'única eina possible ha estat la iniciativa legislativa popular, que ha intentat acostar aquesta necessària connexió de la vida ciutadana amb la vida política, a més de la compareixença de determinades organitzacions socials en algun moment del tràmit parlamentari, quan és sol·licitada per algun grup parlamentari.

Aquest era el tímid i raquític plantejament respecte del desenvolupament d'aquest dret en l'àmbit legislatiu, la qual cosa ha comportat que la utilització d'aquesta eina hagi estat escassa, complexa i, de vegades, poc eficient o eficaç, ja que les persones promotores, que feien l'esforç de recollir les signatures, perdien el control sobre la seva iniciativa en el moment en què entrava en la màquina parlamentària. Deixaven de tenir la titularitat de la proposta i no sabien què podia sortir-ne després d'haver passat per la dinàmica parlamentària.

Segurament, aquest ha estat un dels elements que ha provocat que no hi hagi hagut gaires experiències de participació en l'àmbit legislatiu tant a Catalunya com a la resta de l'Estat.

Aquesta manca d'iniciatives ciutadanes en aquest vessant de l'activitat pública contrasta amb altres iniciatives, per exemple, a l'àmbit local, on els ajuntaments catalans, i també els espanyols, estan desenvolupant diferents tipus de canals, d'eines i d'òrgans que tracten d'incorporar la ciutadania als processos d'elaboració de les seves polítiques públiques.

Quina seria la causa d'aquesta manca de desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu? Segurament, la resposta té relació amb la manca d'eines adequades per dur-la a terme. El dret a la participació, com altres drets polítics, no es pot fer confiant en l'espontaneïtat o en la improvisació, sinó que requereix uns canals i uns mitjans adequats per exercir-lo eficaçment.

Ara bé, cal? Ens ha de preocupar el fet d'aquesta manca d'intervenció ciutadana en l'activitat legislativa? Cal que el Govern de Catalunya tingui una política pública amb la funció de



Fernando Pindado

Llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona.

Subdirector general de Foment de la Participació Ciutadana del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya.

Ha treballat a l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs com a cap de Recursos Humans (1998-2002) i cap d'Organització (2002-2004). També ha estat director del Centre d'Estudis i Recursos Veïnals de la Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya (2002-2003).

Ha estat secretari tècnic de la Comissió de Participació de la Federació de Municipis de Catalunya (2003-2004).

Ha participat com a ponent en jornades i cursos adreçats a responsables polítics i tècnics municipals en matèria de participació ciutadana en diferents ciutats de l'Estat espanyol.

És autor de diverses publicacions, entre les quals destaquen "Gobierno local y participación ciudadana", a *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones* (2005); "La participación no se improvisa", a *Revista de Estudios Locales*, núm. 87 (2005); *Bases, mètodes i tècniques per a la participació ciutadana* (2002), i *La participació ciutadana a la vida de les ciutats* (1999).



promoure la participació? Cal que els ajuntaments i el mateix Govern central es plantegin si les polítiques de participació tenen a veure també amb les polítiques públiques?

Totes aquestes preguntes tenen, necessàriament, una resposta afirmativa basant-se en diferents fonamentacions. En primer lloc, des del punt de vista jurídic i constitucional. Ho diu l'article 23 de la Constitució, dins l'apartat dels drets fonamentals com ara el dret a la participació "directament o mitjançant representants lliurement elegits per sufragi universal en eleccions periòdiques". Ho recull també en termes similars l'article 29 de l'Estatut.

Però és que, a més a més, la Constitució i l'Estatut no es limiten únicament a proclamar aquest dret ciutadà, sinó que estableixen també un manament als poders públics per afavorir-ne la participació, tal com indiquen l'article 9 de la Constitució i l'article 4 de l'Estatut.

Aquesta primera fonamentació juridicoconstitucional entén que el sistema democràtic es basa en la participació de les persones. Per tant, aquest dret a intervenir en el desplegament de les polítiques públiques no és una simple declaració de voluntats, ni tampoc allò que cal esmentar de vegades perquè toca parlar-ne, sinó que es tracta d'un element essencial, la columna vertebral del nostre sistema polític: la participació ciutadana.

Tanmateix, la pràctica política i institucional ha mirat més la participació ciutadana en l'aspecte relacionat amb l'elecció de representants, i la participació més directa –la que permet copsar sense intermediaris les necessitats, les iniciatives i les propostes ciutadanes– s'ha desenvolupat menys, perquè ni les persones amb responsabilitat política ni les organitzacions socials i ciutadanes actives del nostre país no s'hi han fixat tant.

En segon lloc, podem trobar una fonamentació social. ¿Una societat complexa com la nostra, on les polítiques han d'abordar la resolució de les necessitats que la mateixa societat genera, es pot fer des de la verticalitat? Es pot fer des de la visió unilateral? ¿Hi ha alguna persona, sigui responsable política o sigui responsable tècnica, que pugui veure la globalitat de la situació en la qual ha d'intervenir?

Sembla demanar massa a qualsevol persona amb responsabilitat política (per més legitimitat democràtica que tingui) que sigui capaç de veure-ho tot i de copsar les implicacions que tota acció pública pugui tenir. És important, justament per construir amb més eficàcia aquestes polítiques públiques, intentar agrupar i conèixer les diferents mirades, les diferents visions i perspectives, respecte de les polítiques concretes que ens han de permetre que l'acció pública sigui després molt més eficaç.

Per tant, encara l'exercici d'aquest dret constitucional és fonamental, perquè si no tindríem dificultats per governar aquesta societat complexa. I, si no som capaços d'afegir aquestes mirades diferents, ens trobaríem que no podríem donar resposta als temes d'avui.

Si observem alguns elements de la pràctica política podem comprovar com es van incorporant aquestes mirades transversals, multidisciplinàries, com són ara els plans interdepartamentals, els plans que agrupen més diversitat d'especialistes. La Llei de barris, que va ser de les primeres que va aprovar el Parlament de Catalunya en aquesta nova legislatura i que promou la intervenció en barris en situació de fragilitat social, preveu la intervenció en diferents aspectes buscant la participació ciutadana. Les dificultats dels barris en situació de risc social no es poden abordar únicament des del punt de vista urbanístic o material, sinó que calen intervencions també als àmbits de les polítiques al servei de les persones, i això implica buscar eines, camins, que ens permetin incorporar aquestes visions.

Finalment, podem parlar d'una tercera fonamentació, de caràcter més polític o filosòfic. Em refereixo a la fractura que es va produint entre les persones elegides democràticament per governar i la ciutadania que representen. Es pot caure en el parany de considerar que la direcció dels interessos col·lectius només pertoca a aquelles persones que han estat investides per l'elecció democràtica i que, en algun moment, la llengua de foc de la saviesa els va il·luminar tan bon punt van aparèixer en una llista electoral i el poble els va votar. I sembla com si, a partir d'aquest moment, la resta del poble no hi tingués res a fer. Correm el perill que aquest divorci, aquesta separació, de l'acció política, allò que fan les persones amb representació política i la resta de poble, que és on descansa la sobirania del país, es vagi fent més gran.



Per tant, hi ha tres fonamentacions de la participació –jurídica, social i política– que justifiquen la necessitat de la participació. I quan parlem de participació, no estem fent una abstracció, sinó que estem parlant de democràcia. No es tracta d'un nou mite al qual cal elevar les nostres pregàries, sinó que estem parlant de democràcia, de política, del sistema que ens ha de permetre continuar sent feliços avui, a nosaltres i als nostres fills i als fills dels nostres fills.

Dèiem a l'inici que l'article 23 de la Constitució parla de la participació directa i de la indirecta. Vegem ara quins elements de participació indirecta podem trobar en el nostre sistema. El més clar és la participació electoral. Escollim les persones que ens han de representar a les institucions. Però hi ha un altre sistema de participació indirecta que seria la manera com determinades associacions intervenen directament en els afers públics per representar, d'alguna manera, uns interessos. Associacions de consumidors, associacions ecologistes, veïnals, culturals, que dialoguen regularment.

Podem trobar, també, elements de participació directa. Un dels més clars, a banda dels referèndums, és el del tribunal del jurat. El preàmbul de la llei orgànica que regula aquesta institució del jurat diu textualment: “Nos encontramos, de una parte, ante una modalidad del ejercicio del derecho subjetivo a participar en los asuntos públicos, perteneciente a la esfera del *status activae civitatis*, cuyo ejercicio no se lleva a cabo a través de representantes, sino que se ejercita directamente al acceder el ciudadano personalmente a la condición de jurado. De ahí que deba descartarse el carácter representativo de la institución y deba reconocerse exclusivamente su carácter participativo y directo.”

És a dir, es tracta de la participació ciutadana en el servei públic “justícia”. I el sistema previst per al tribunal de jurat creu que és possible que persones desconexades del dret, llegues, que no han passat per la facultat de dret, poden escoltar la fiscalia, l'acusació i la defensa, i veure i escoltar directament les proves que es practiquen per arribar després a la conclusió d'un veredict.

Si això ho pot fer la gent per decidir si una persona és culpable o innocent d'uns fets delictius, amb més raó és capaç de pensar com ha de ser el seu barri, com ha de ser



Apa, doncs, parla, no paris, que ningú es quedi mut, tots són bons els comentaris perquè de tothom és l'Estatut.

Vinyeta de l'“Auca del nou Estatut del procés participatiu” que va endegar el Govern sota el lema “L'Estatut és de tothom. Parla”, i que va servir perquè la ciutadania expressés com volia que fos el nou text. Les aportacions ciutadanes es va lliurar amb un informe a la ponència parlamentària redactora de la reforma de l'Estatut.

l'urbanisme del seu poble, com ha de ser la política cultural, o qualsevol altra política pública. És a dir, es tracta de mirar cap a aquesta possibilitat i veure com podem millorar-la, com es poden trobar altres mitjans de participació directa de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques.

És en aquest àmbit de la participació directa que podríem trobar també la iniciativa legislativa popular, ja que la gent, sense cap tipus d'intermediari, demana que un determinat aspecte que consideren d'interès sigui recollit i regulat per la proposició de llei que presenten.

Podem analitzar la participació, també, segons el grau d'activitat desplegat per les persones que l'exerceixen. La més utilitzada és aquella d'"em criden i opino". Em pregunten "què pensa vostè de..." i jo vaig allà i dic "doncs jo penso que...". I s'ha acabat, ja no hi ha res més. És un nivell baix d'activitat.

Hi ha un altre grau d'activitat: "Escolti, és que jo voldria saber com està tal tema". No em pregunten, sinó que sóc jo qui demana informació. El dret de petició té a veure amb això i està regulat en una llei orgànica. "Escolti'm, digui'm vostè què pensa fer de...". Tinc dret a fer-ho. No s'utilitza gaire el dret de petició, potser perquè és poc conegut.

Un últim nivell d'activitat. Aquí, no tan sols busco informació o pretenc opinar, o fer una petició, sinó que, a més a més, aquí faig una proposta concreta. Per exemple, la iniciativa legislativa popular o la iniciativa ciutadana prevista en molts reglaments municipals de participació són propostes concretes d'actuació que els poders públics, el Parlament en el primer cas i el govern local en el segon, han de respondre.

Finalment, podem veure la participació des d'una altra perspectiva, segons la seva intensitat. Al nivell més baix, jo he opinat i després me'n vaig, i no tinc cap coneixement sobre el què faran amb la meva opinió. Puc anar a escoltar o a demanar opinió, però jo només controlo fins que he fet aquesta petició.

En canvi, hi ha un altre nivell de més intensitat –i tornem una altra vegada a la iniciativa legislativa popular– que és el que diu: "Jo sóc el que promoc i vull ser escoltat, vull parlar i vull saber què passa amb la meva proposta fins al final."

Tots aquests exemples ens permeten comprovar que ja hi ha mitjans per promoure aquesta presència ciutadana en l'elaboració de les polítiques públiques, tot i que molts són poc coneguts i poc utilitzats. Segurament cal pensar i buscar més. Cal incorporar més coneixement i experiència per intentar dissenyar més canals que permetin que això funcioni.

Perquè els drets polítics, i entre aquests drets el de participació, són molt fàcils de declarar, però no són tan fàcils de gestionar. D'aquesta manera, per exemple, és fàcil dir que existeix el dret de reunió. Però és fàcil fer reunions eficaces? Útils?



Les persones que viuen en un edifici regulat per la Llei de la propietat horitzontal formen part d'una junta de propietaris que ha de gestionar els elements comuns de l'immoble. Les reunions de la junta no acostumen a tenir un ordre del dia clar, resulta difícil respectar les intervencions i arribar a consensos. Si això és compliat respecte de la gestió d'allò que forma part del dret de propietat, imaginem com serà quan vulguem parlar de temes molt més complexos. Quan vulguem parlar de l'urbanisme, del medi ambient, de la cultura, etc.

La ILP permet que la ciutadania demani, directament i sense intermediari, que un determinat aspecte que considera d'interès sigui recollit i regulat a partir de la proposició de llei que presenten

En el cas del dret d'associació, tres persones poden crear una associació. Però, tot allò que té el nom d'associació respon a un projecte, a unes finalitats, a una organització democràtica? Tot allò que es diu associació és congruent? Es constitueix una associació, per exemple, per treballar per millorar la qualitat del medi ambient, però després les activitats principals són festes i excursions.

I si ens traslладem al dret de participació, que implica la manera com les persones se senten part d'una col·lectivitat i com poden intervenir per construir l'agenda de treball que ha de permetre resoldre els problemes o les necessitats d'aquesta comunitat avui i demà, la qüestió no és senzilla.

Per tant, com que no és fàcil, els poders públics, els governs, i la resta de poders públics, el poder legislatiu, el poder judicial, no es poden convertir en simples consentidors de l'exercici del dret. Han de tenir un paper proactiu que permeti dissenyar els canals que n'afavoreixin l'exercici, perquè els drets, si no tenen canals per ser exercits, esdevenen una simple declaració de voluntats.

És important que hi hagi participació? La política ho necessita. El nostre sistema polític ha de millorar, ha de tenir més aire net. Més aire nou. Però si no establim els canals, si no dissenyem l'arquitectura que permeti que això funcioni, aquest dret no servirà de res.

Necessitem més gent que proposi més coses, encara que semblin agosarades. L'experiència ens demostra que quan la gent pensa en el que ha de fer no es torna boja. Els membres d'un jurat no es tornen bojós i comencen a demanar la pena capital a l'imputat. Utilitzen el sentit comú. El debat és ric. El diàleg enriqueix i fa emergir energies creadores.

Per tant, no és una bona notícia que hi hagi poques iniciatives legislatives populars. Cal pensar, doncs, quins mitjans podem posar a l'abast de la ciutadania per poder incorporar les iniciatives legislatives populars a la tasca legislativa i fer que el Parlament sigui, a més de la cambra dels representants, l'espai obert al diàleg regulat i ordenat amb la ciutadania de la qual neix la seva legitimitat.