

LLIBRE VERD DE LA QUALITAT DEMOCRÀTICA

Procés d'elaboració

0. INTRODUCCIÓ

Els últims tres mesos de l'any 2009 iniciarem un debat sobre "qualitat democràtica i participació ciutadana" al que convocarem diferents tipus d'actes, des de seminaris amb especialistes, fins a grups de debat amb entitats i persones individuals¹. Aquests primers debats ens han permès reorientar el procés que volem continuar l'any 2010 i enfocar els objectius a l'elaboració d'un llibre verd, amb el contingut que expliquem en aquest document.

1. EL CONTEXT

1.1. QUÈ ÉS UN LLIBRE VERD?

És un document preparat per promoure el debat i/o la consulta de propostes sobre una determinada matèria. Normalment el Llibre Verd és el pas previ al Llibre Blanc que conté les bases d'un text a presentar al Parlament per aprovar una llei o per presentar al govern perquè acordi determinada planificació².

1.2. QUÈ SIGNIFICA QUALITAT DEMOCRÀTICA?

El sistema polític català i espanyol es basa en la democràcia, la manifestació més important de la qual és l'elecció, per part del titular de la sobirania, el poble (article 1.1 CE), de representants a les institucions públiques, responsables del desplegament de les polítiques que incideixen a la nostra vida: educació, salut, cultura, ordenació del territori...

L'essència de la democràcia és, doncs, la participació ciutadana, que té una primera concreció en la participació electoral, és a dir, en la possibilitat de prendre part en els afers públics, decidint quines han de ser les persones

¹ A <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/participacio/debat/index.jsp>, trobareu la informació del que es va fer el 2009.

² La Unió Europea utilitza aquesta terminologia per promoure el debat sobre les actuacions de les seves institucions. A http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_es.htm es poden veure els Llibres Verds realitzats fins al moment i es pot obtenir més informació sobre les matèries tractades.

que han de dirigir les polítiques públiques. És clar que perquè es pugui donar aquesta participació, cal l'existència, l'exercici, el respecte i la garantia dels drets polítics com el dret de reunió, d'associació, la llibertat d'expressió...

La participació electoral no exhaureix les possibilitats de prendre part en els afers públics, hi ha altres formes com, per exemple, presentar propostes, discutir/debatre actuacions dels poders públics, demanar informació sobre les accions dels governs, etc.

Considerem que un sistema democràtic és de qualitat quan, a més de garantir l'exercici dels drets polítics i la celebració d'eleccions lliures (participació electoral), posa a disposició de la ciutadania altres instruments i canals perquè contribueixi a la concreció de les accions dels poders públics, ja sigui de manera proactiva, presentant propostes, o reactiva, manifestant el desacord amb aquests poders públics.³

1.2. QUÈ VOL SER EL LLIBRE VERD DE LA QUALITAT DEMOCRÀTICA?

Voldria ser el llibre que recollís respostes i propostes dirigides a crear i/o millorar els mitjans i canals que afavoreixin el seguiment i control de les actuacions dels poders públics, així com de participació ciutadana que facilitin la implicació de la població en els afers col·lectius.

Algunes preguntes que es poden plantejar són:

- ✓ Cal una política pública de millora de la qualitat democràtica com hi ha altres tipus de polítiques públiques: educació, cultura, igualtat...
- ✓ Cal fer una llei de foment de la participació? Amb quin contingut?
- ✓ Com es poden planificar les polítiques de foment de la participació? Calen uns mínims? Cal que el govern de la Generalitat i els governs locals desenvolupin aquestes polítiques? Les polítiques de transparència administrativa i d'accés a la informació són consubstancials a la qualitat democràtica?
- ✓ Quin és el paper de les organitzacions ciutadanes? Cal que incorporin a la seva agenda la mirada a la qualitat de la democràcia? Cal que funcionin amb criteris de qualitat democràtica?
- ✓ Quin és el paper de la ciutadania? Com poden, ciutadans i ciutadanes, esdevenir agents actius en els processos de presa de decisions polítiques

³ Veure a l'Annex 1 les dades de l'Enquesta Social Europea pel que fa a l'interès per la política i les formes de participació política a Catalunya en relació amb la resta d'Espanya i d'altres països europeus.

i en el seguiment de les accions de govern? Calen espais de decisió política directa de la ciutadania?

El procés de debat que es proposa vol ordenar preguntes com aquestes i les respostes suggerides. Vol fer una crida a la ciutadania, a les organitzacions socials, a les institucions, a les persones amb responsabilitat política i tècnica, als professionals, investigadors... per tal de proposar possibles respostes i incorporar noves preguntes. Es tracta, doncs, d'elaborar aquest Llibre Verd mitjançant un procés col·lectiu, el més ampli possible, cercant la implicació del màxim nombre de veus i aconseguir un debat més plural, creatiu i innovador.

Això suposa constatar que no partim d'un primer text elaborat sinó d'un document en blanc que, tanmateix, està impregnat d'uns valors i unes experiències significatives, tan a la Generalitat com als ajuntaments i organitzacions socials. Vol ser un debat ampli, plural, seré, divers en el que es puguin constatar i contrastar opinions, no importa si són contradictòries, amb la finalitat comuna de tractar de donar més visibilitat i utilitat al sistema polític democràtic.

1.3. COM ABORDAREM EL DEBAT?

Per afavorir les màximes aportacions i ordenar els diferents espais de debat i les diverses maneres de presentar suggeriments i propostes, hem definit tres grans blocs en els que s'agrupen els temes a parlar, segons uns criteris comuns. Els blocs són:

1. La iniciativa ciutadana on es recullen els canals, instruments i mitjans que la ciutadania pot exercir directament, sense que cap poder públic la convoqui per intervenir en afers col·lectius. Es tracta d'instruments que s'utilitzen des de la ciutadania cap els poders públics, de baix a dalt "down-top".

2. L'acció institucional, que recull els mitjans, instruments i canals promoguts pels poders públics per facilitar el coneixement de les actuacions públiques i la participació ciutadana en els afers col·lectius. En aquest cas serien de dalt a baix "top-down". Òbviament la iniciativa ciutadana també és un instrument promogut per les institucions però la diferència és que la decisió de posar-la en marxa pertoca a la ciutadania.

3. La decisió ciutadana, on es recullen els mitjans per promoure espais de decisió directa de la ciutadania sobre temes d'interès públic. A diferència dels altres dos blocs en els que el resultat final són propostes, suggeriments, aportacions que després poden ser tingudes en compte o no, en aquest àmbit es tracta d'abordar si cal obrir aquests espais i en cas afirmatiu, com? quins? sobre quines matèries?

Cal explicar que, volgutament, deixem de banda tot allò relacionat amb el sistema electoral. Això no significa que no sigui important la seva anàlisi i propostes de reforma, però hem considerat que, en aquests moments inicials del debat, abordar també el sistema electoral pot provocar dispersions poc desitjables. Tanmateix, cal insistir que qualsevol proposta de millora de la qualitat del sistema democràtic haurà de contemplar un sistema electoral just i adequat a les característiques de la població i dels territoris.

2. ELS TEMES A DEBAT

Creiem que tot allò relacionat amb el Llibre Verd de la qualitat democràtica, cap perfectament en qualsevol dels blocs esmentats. El contingut i les explicacions que suggerim tot seguit volen tenir un caràcter d'orientació del debat, no el vol exhaurir. Les reflexions que acompanyen a cada bloc són fruit de l'experiència viscuda els darrers cinc anys a Catalunya que, òbviament, tenen un cert component subjectiu. Està obert, doncs, a noves aportacions per incorporar nous temes a abordar en aquest procés.

2.1. LA INICIATIVA CIUTADANA (O INICIATIVA POPULAR).

Què és?

És l'acció promoguda per un nombre determinat de persones (normalment 3 o 5) que vol traslladar un tema de contingut polític a la institució competent en la matèria per tal que aquesta prengui una decisió, o vol informació sobre alguna actuació pública. Per fer-ho, acredita l'interès col·lectiu de la iniciativa amb la recollida d'un determinat nombre de signatures.

La finalitat de la iniciativa és estimular l'agenda del poder públic al qual s'adreça. És una funció de motor, de comparèixer com a actor en el debat públic per tal que aquest no quedi únicament en la relació govern-oposició amb l'afegit, cada cop més present, dels mitjans de comunicació com a promotors d'opinió. La iniciativa reconeix a la ciutadania la seva capacitat de promoure el debat polític.

Aquesta finalitat és també el seu límit. La decisió última és de la institució a la qual es dirigeix la iniciativa: el Parlament, els governs, el Plenari municipal. No oblidem que, tot i que es puguin recollir moltes signatures, sempre seran una part del conjunt del poble català, i que les decisions polítiques, en un sistema democràtic, només pertoquen als representants del poble o al poble en el seu conjunt.

El model clàssic de la iniciativa ciutadana és la iniciativa legislativa popular, regulada per la Llei 1/2006 del Parlament de Catalunya. D'acord amb aquesta llei, una comissió Promotora, formada, inicialment per un mínim de tres persones, recull 50.000 signatures de persones més grans de 16 anys, empadronades a qualsevol municipi català sobre una matèria que sigui competència del Parlament i la Cambra ha de decidir si accepta la tramitació com a llei o no.

A l'àmbit local, la iniciativa ciutadana està recollida a l'article 70 bis de la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local i al Títol XIV del Decret Legislatiu 2/2003 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

No hi ha una regulació clara respecte de la possibilitat d'exercir la iniciativa davant el govern de la Generalitat, per exemple, per demanar l'aprovació d'un reglament.

Objecte del debat

Es tracta d'analitzar com es pot incorporar aquesta iniciativa a la tasca regular de l'acció pública. Qui la pot promoure? On? Com? Davant qualsevol poder públic català: Govern de la Generalitat, Governos locals i Parlament? O s'ha de limitar només al Parlament? Quins requisits han de tenir? Quin recurs queda quan és rebutjada?

Tot seguit senyalem a títol orientatiu algunes possibles iniciatives. Les hem dividit en dos apartats:

a) **Proposta**, on la finalitat principal és propositiva, per exemple que es faci determinada actuació que es prengui determinat acord que s'aprovi una norma (Llei, si es dirigeix al Parlament, decret, si es dirigeix al Govern, reglaments i ordenances si es dirigeix als ajuntaments i altres ens locals).

També es pot encabir en aquest apartat la sol·licitud perquè es convoqui una consulta popular o referèndum. Es recullen signatures per tal que la institució pública competent demani l'opinió o el vot al conjunt de la ciutadania sobre una determinada matèria que es considera d'interès públic.⁴

b) **Control/seguiment**, on la finalitat principal és conèixer i demanar explicacions sobre les actuacions públiques, com per exemple demanar informació sobre acords polítics o accedir a la documentació relacionada amb temes d'interès col·lectiu.

⁴ Vegeu la diferència entre consulta popular i referèndum a l'Annex 2

2.2. L'ACCIÓ INSTITUCIONAL

Què és?

Com s'ha dit, és el conjunt d'actuacions, eines i instruments que despleguen els poders públics per facilitar el coneixement de les seves actuacions i la participació ciutadana en els afers col·lectius.

Objecte del debat

a) Informació i transparència, que inclou aquells mitjans que han de facilitar un major coneixement de l'activitat pública i els resultats obtinguts, com per exemple:

- **Accés a la informació**, que permeti conèixer el contingut de qualsevol actuació pública que no contingui dades reservades (relatives a l'honor i la intimitat de les persones o a la seguretat)
- **Transparència**, entesa com els mitjans que els poders públics utilitzen per difondre i comunicar les decisions i les causes que les motiven. La diferència amb l'accés a la informació és que mentre aquest s'exerceix per decisió de la persona o persones interessades, la transparència és una línia de treball en la gestió pública que facilita la informació abans que sigui demanada.
- **Rendició de comptes**, entès com l'explicació dels resultats obtinguts amb l'aplicació de les polítiques i els programes desenvolupats per les institucions.

b) Deliberació i recollida d'aportacions ciutadanes, que inclou els mitjans dirigits a promoure i organitzar deliberacions ciutadanes per tal de recollir suggeriments i propostes respecte de les actuacions públiques com, per exemple, els processos participatius o els òrgans i espais de participació (consells de vila, de poble, d'esports, de cultura....)

c) Consultes a la ciutadania, que inclou els mitjans per conèixer l'opinió de la ciutadania respecte de qualsevol tema d'interès públic. Els canals més coneguts són les consultes populars i els referèndums que, en aquest cas, només tenen un caràcter consultiu.⁵

d) Sensibilització ciutadana i enfortiment del capital social que inclou les actuacions dirigits a incrementar la consciència cívica i política i la promoció dels valors democràtics, així com millorar la capacitat de les

⁵ Vegeu la diferència entre consulta popular i referèndum a l'annex 2

organitzacions socials per fer efectius els seus projectes associatius i la seva implicació en els afers públics.

2.3. LA DECISIÓ CIUTADANA

Què és?

La decisió directa de la ciutadania sobre qualsevol tema d'interès polític, sense intermediaris.

Objecte del debat

Calen espais que permetin adoptar decisions de transcendència política per la ciutadania? O, per contra, cal reforçar el sistema representatiu (per intermediaris) i no permetre cap moment on es puguin prendre aquestes decisions directes pels ciutadans i ciutadanes.

Si la resposta és favorable a aquests àmbits de decisió directa, quins són els instruments adients? El més clàssic és el referèndum, entès com la crida al cens electoral perquè respongui pregunta/es concreta/es, mitjançant un vot secret, amb les garanties de tot procés electoral.

Qui els pot promoure? Amb quin suport popular? Com es garanteix la seva realització?

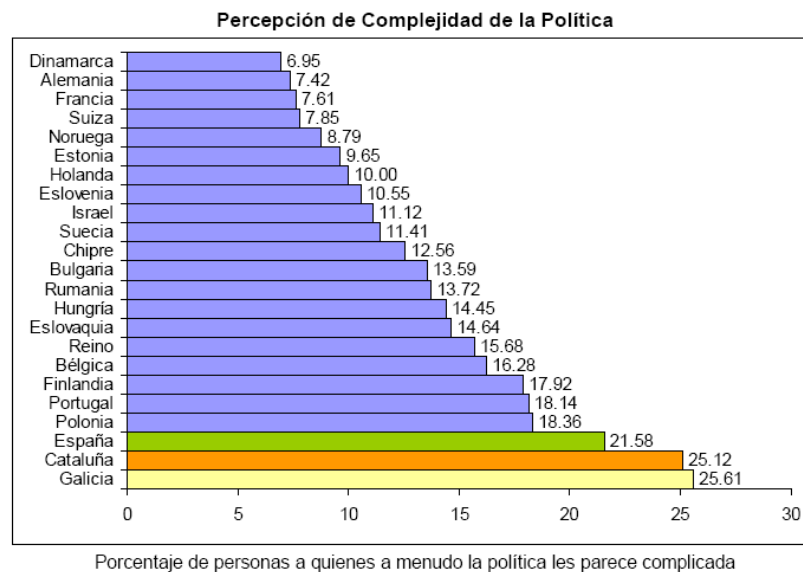
Annexes

1. Nivells de participació política a Catalunya. Enquesta social Europea⁶

L'enquesta social europea, finalitzada el setembre de 2009 recull algunes respostes significatives que volem posar a l'abast de tothom que estigui interessat en aquest debat⁷.

Hem recollit només 5 quadres de resultats que ens han semblat especialment rellevants relacionats amb la manera com es percep la política a Catalunya i quines formes de participació s'empren, en relació amb la resta d'Espanya i d'altres països europeus.

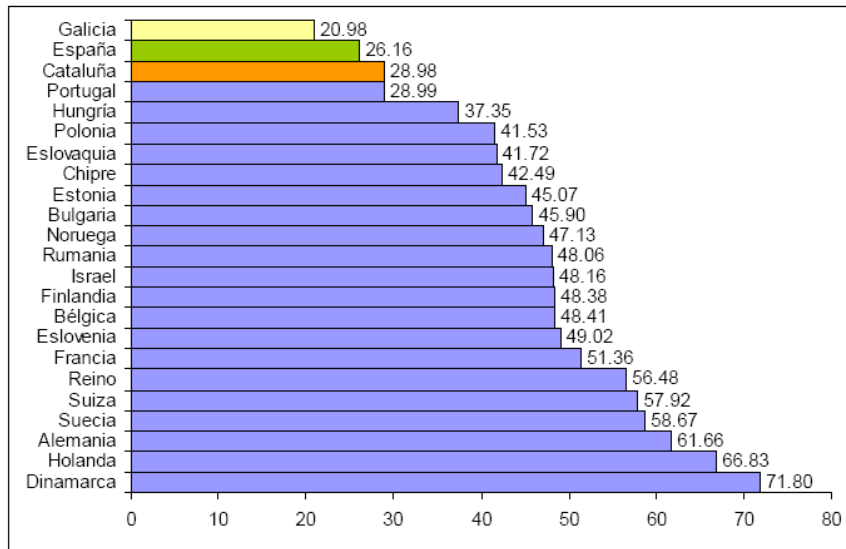
Encapçalem els rànquings de menys interès per la política i de menys participació en partits i associacions. Per contra, també som capdavanters en assistències a manifestacions autoritzades. Això fa pensar que, potser, el nostre model institucional ens porta més a la protesta que no pas a la proposta.



⁷ Els resultats complets de l'Enquesta els podeu trobar al bloc

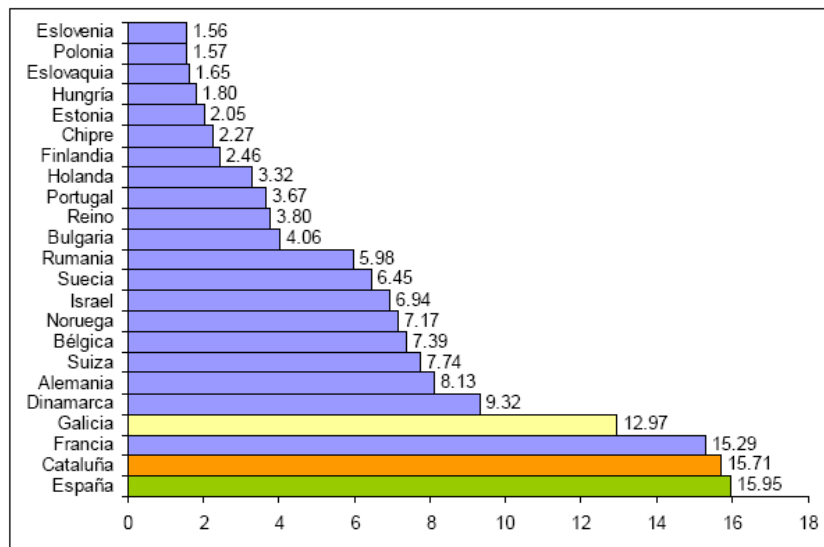
http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/qualitatdemocratica/files/2010/02/enquesta_social_europea_2009.pdf

Interés por la política en Europa



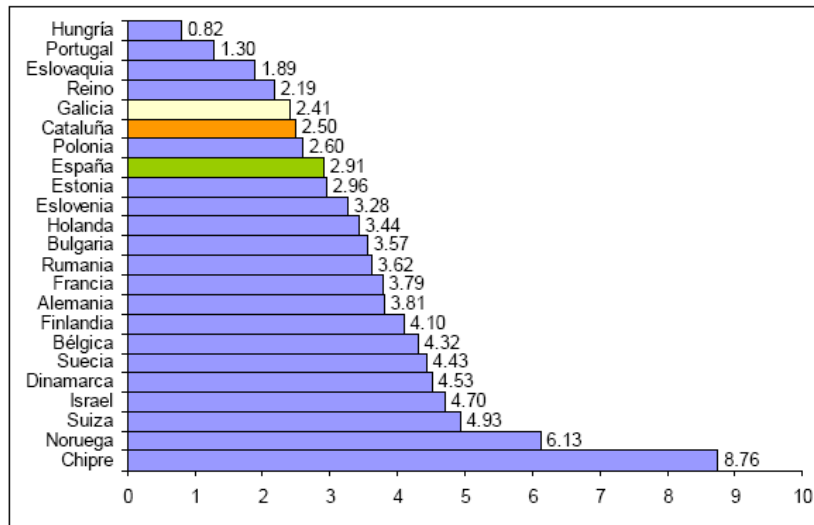
Porcentaje de personas a quienes les interesa la política mucho o bastante.

Participar en manifestaciones autorizadas



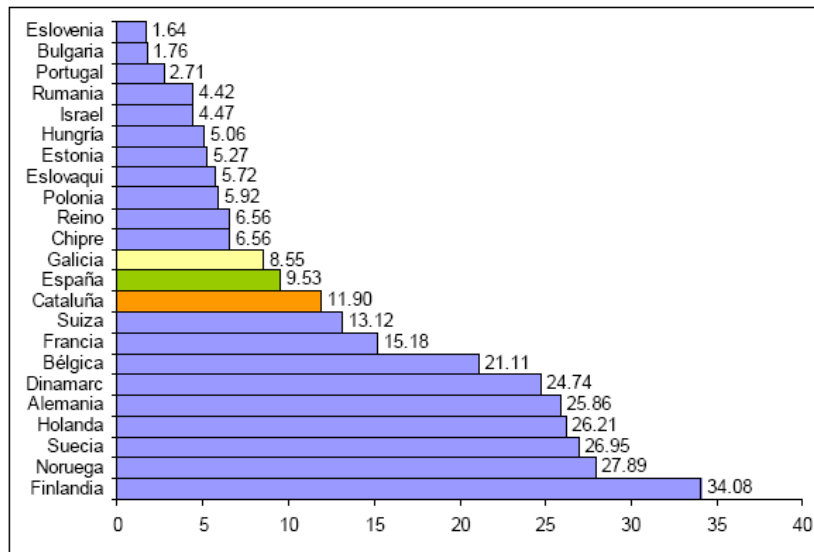
Porcentaje de personas que declaran haber realizado la actividad mencionada

Colaborar con un partido político o plataforma de acción ciudadana



Porcentaje de personas que declaran haber realizado la actividad mencionada

Colaborar con alguna otra organización o asociación



Porcentaje de personas que declaran haber realizado la actividad mencionada

2. Relacions i diferències entre consulta popular i referèndum

La diferència entre consulta popular i referèndum, segons la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008 de 11 de setembre, és que mentre la primera és el gènere la segona és l'espècie. És a dir, el referèndum és una consulta popular dirigida al cens electoral amb el procés i les garanties del sistema electoral. Qualsevol altre tipus de consulta que no tingui aquests requisits no és un referèndum. Els referèndums necessiten l'aprovació del govern de l'Estat, les consultes, no.

Tot seguit transcrivim part del contingut del Fonament Jurídic Segon de la referida Sentència (les parts en cursiva són nostres):

El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación «que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente», que lo ha formalizado como «un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos» (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE).

Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son «formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad - art. 9.3 CE- y del derecho de igualdad -art. 14 CE). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general» (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.

El referéndum es, por tanto, una especie del género «consulta popular» con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio).

Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica «por vía de referéndum» (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.

En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el art. 1.3 CE «proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa», siendo así que «el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restringe su alcance y condiciones de ejercicio», de suerte que, en el caso de otra manifestación típica de la democracia directa, como es la iniciativa legislativa popular, su ejercicio «sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, queda reservado a la mediación de los representantes políticos» (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Ello sin olvidar que, en todo caso, «el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos -ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE)» (STC 76/1994, FJ 3).

En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.

Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local. Más aún, la Constitución incluso asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución (art. 168 CE). Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.

Así, la participación directa del cuerpo electoral en el procedimiento legislativo se restringe al ejercicio de una facultad de iniciativa (art. 87.3 CE) sobre cuya suerte deciden con perfecta autonomía, y ajenas a todo mandato imperativo (art. 67.2 CE), las Cortes Generales, del mismo modo que la manifestación de su voluntad respecto de determinados asuntos de trascendencia política a través del referéndum sólo puede verificarse si media la oportuna autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE), autorización que, por lo demás, es inexcusable por necesaria para que la voluntad expresada con la consulta sea efectivamente la del cuerpo electoral, órgano que sólo se manifiesta válida y legítimamente a través de un procedimiento con todas las garantías propias de los procesos electorales, entre ellas el concurso del Poder Judicial del Estado, sea en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-electoral, sea con la participación de Jueces y Magistrados en la composición de las Juntas Electorales. Y dicho concurso sólo es posible, como es connatural a la configuración constitucional del Poder Judicial y al estatuto de los Jueces y Magistrados, de acuerdo con la regulación estatal establecida al efecto.