

# DESCENTRALITZACIÓ POLÍTICA, PARTICIPACIÓ CIUTADANA I RENOVACIÓ JURÍDICA: CAP A UNA DEMOCRÀCIA PARTICIPATIVA?

Sergio Castel Gayán\*

## SUMARI

1. Un nou context jurídicopolític per a la democràcia participativa
2. Tendències normatives en l'àmbit autonòmic
  - 2.1. La Llei de participació ciutadana a debat
    - 2.1.1. La política de juridificació
    - 2.1.2. La política experimental
  - 2.2. L'adaptació de la legislació administrativa general
  - 2.3. Reformes sectorials i principi deliberatiu
3. La iniciativa legislativa popular: cap a una renovació jurídica
4. Consultes populars i democràcia participativa: cap a una innovació jurídica
5. Conclusions

---

\* Sergio Castel Gayán, administrador superior del Gobierno de Aragón y asesor técnico de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación, del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón, [scastel@aragon.es](mailto:scastel@aragon.es)  
Artículo recibido el 23.06.2011. Evaluación ciega: 29.06.2011 y 12.07.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 21.07.2011.

## 1. Un nou context juridicopolític per a la democràcia participativa

L'impuls de la participació ciutadana s'ha convertit en un debat clau per a l'estudi del sistema democràtic i el funcionament de les seves administracions públiques. La complexitat econòmica, social i política del nostre temps, la desafecció democràtica i l'allunyament de les institucions, la fragmentació social i l'augment i la diversificació de demandes per part de la ciutadania, són factors que estan impulsant processos de reforma per a involucrar els ciutadans de manera més activa en els processos *decisionals* públics.<sup>1</sup> Darrere d'aquestes tendències hi ha la recerca d'una major eficàcia, receptivitat i legitimitat, com a complement i millora del sistema representatiu.

Existeixen tres papers principals del ciutadà que són rellevants en les seves relacions amb l'Administració pública: el d'elector polític, el de receptor de serveis públics i el de codecisor de les polítiques públiques.<sup>2</sup> Aquest últim estadi intenta superar les disfuncionalitats de la nova gestió pública, que configura una administració basada en la productivitat i l'eficàcia, orientada fonamentalment a la satisfacció del ciutadà com a mer client i usuari de serveis personalitzats, però redueix la seva visió dirigida al compliment de l'interès general. En aquest sentit, és cert que s'ha avançat en els nivells de qualitat dels serveis, però també ho és que hi ha un dèficit en l'esfera de la transparència i la participació ciutadana, principis essencials per a una autèntica «democratització» de l'esfera pública.<sup>3</sup> Es defineix així una nova forma de governar teoritzada amb el terme *governança* i que tracta de superar el sistema tradicional,

---

1. Respecte a la incidència d'aquest context en el sistema representatiu s'expressa Rafael RUBIO NÚÑEZ, «La guerra de las democracias», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16 (2007), p. 81. Aquest autor entén que els errors en el sistema de la representació, units a les circumstàncies sociopolítiques, i potser amb més força les socioeconòmiques, han provocat un desencantament polític que ha anat reduint el paper de la societat en la política i ha provocat un debilitament de la legitimitat del sistema, que s'articulava entorn dels conceptes de *sobirania nacional* i *representativitat política*.

2 Jörg BOGUMIL i Lars HOLTKAMP, «Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements», a Jörg BOGUMIL i Hans Josef VOGEL (ed.), *Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis Initiatoren*, Köln KGSt, Erfolgsfaktoren und Instrumente, 1999.

3. En aquest sentit, Prats i Català entén que el dret a la bona administració pot contribuir doblement a la legitimitat de l'actuació pública, ja que una de les principals causes del malestar en relació amb la gestió pública procedeix del desbordament de les expectatives dels ciutadans en relació amb aquesta. Davant necessitats i demandes en constant expansió i recursos sempre limitats, encara que avancem decididament en la qualitat, sense que els ciutadans intervinguin positivament i equitativament en la determinació de polítiques, regulacions, prestacions i estàndards, serà difícil que es produeixi la contenció social de les expectatives i l'educació cívica que li és consubstancial. Joan PRATS I CATALÀ, «La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración», *Cuadernos de Derecho Público* (Madrid, INAP), vol. 31 (2007), p. 13.

inspirat en els principis de jerarquia, autoritat i unilateralitat, i construir un model de relacions cooperatives entre actors públics i actors privats.

Consolidades les nostres institucions representatives, el legislador espanyol ha assumit en els últims anys la necessitat d'impulsar un major acostament dels ciutadans a la presa de decisions polítiques.<sup>4</sup> En aquesta línia s'han d'interpretar els estatuts d'autonomia de segona generació, que han interioritzat un procés tendent a fomentar la democràcia participativa, entesa com el sistema que ofereix als ciutadans, individualment o a través de representants d'interessos socials, la possibilitat de presentar opinions i propostes en els processos d'adopció de decisions públiques amb la finalitat d'influir en aquests.<sup>5</sup> La justificació d'aquest reconeixement estatutari no es troba exclusivament en el complex context actual, sinó també en la mateixa essència de l'Estat autonòmic. Els estatuts recents defineixen un nou marc polític per a impulsar el principi democràtic que va justificar, entre d'altres, el procés de descentralització política proposat per la Constitució espanyola (CE). La proximitat dels assumptes públics al ciutadà i el millor coneixement de les seves necessitats per l'Administració autonòmica, van ser alguns dels arguments que van donar suport al desenvolupament de l'Estat autonòmic.<sup>6</sup> Tanmateix, aquesta realitat no ha significat una participació real i efectiva en els assumptes públics al marge del clàssic dret de representació política. Així, una vegada consolidat el sistema polític i territorial —sens perjudici dels debats que perfilen l'agenda actual—, el model espanyol s'enfronta amb un nou repte: millorar

---

4. El dret comunitari s'ha convertit en un marc determinant per a aquest procés. En l'última dècada s'han aprovat diferents texts que proclamen la necessitat democràtica d'impulsar una participació ciutadana més activa. Així, entre els principis establerts en la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, destaquen la llibertat d'expressió i d'informació (article 11), la llibertat de reunió i d'associació (article 12), i els drets relacionats amb la ciutadania, entre els quals es troba el dret a una bona administració (article 41). Un protagonisme especial ha assumit el Llibre Blanc per a la Governança Europea del 2001, que conté una sèrie de recomanacions tendents a aprofundir en la democràcia i augmentar la legitimitat de les institucions, millorant els procediments i les pràctiques que afecten la manera en què actuen les administracions públiques, així com les recomanacions contingudes en les comunicacions de la Comissió Europea en relació amb una nova cultura de consulta i diàleg (de 5 de juny i 11 de desembre de 2002).

5. En aquest sentit es va pronunciar la STC 119/1995, de 17 de juliol: «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa» (FJ 6).

6. Com assenyala Pérez Alberdi, els fenòmens de descentralització política ofereixen un marc més adequat a les fórmules de la democràcia participativa i per això pot constatar-se un creixent desenvolupament legislatiu de les fórmules de participació ciutadana en els diferents nivells institucionals de distribució territorial del poder polític. María Reyes PÉREZ ALBERDI, «Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente», *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 73 (2008), p. 184.

la qualitat democràtica de l'Estat autonòmic a través d'un procés que fomenti la democràcia participativa en el seu funcionament.<sup>7</sup>

En aquest sentit s'han manifestat les últimes reformes estatutàries,<sup>8</sup> que proclamen l'obligació dels poders públics de facilitar i garantir la participació en la vida política, econòmica, cultural i social (articles 4.2 EACat, 20a EAAr, 1.3 EACV, 10.1 EAAnd i 8.2 EAEL), promovent la participació social en l'elaboració, l'execució i l'avaluació de les polítiques públiques, així com la participació individual i col·lectiva en els àmbits cívic, polític, cultural i econòmic (articles 43 EACat, 15.3 EAAr, 9.4 EACV, 10.3.19 EAAnd i 15 EAIB).<sup>9</sup> Aquesta és sens dubte una de les novetats juridicopolítiques més importants dels estatuts recents: la promoció de la participació ciutadana en els processos *decisionals*, una participació que ha de ser de qualitat i no merament formal, tal com proclama de forma encertada l'Estatut andalús (article 10.1). En aquest marc, diverses comunitats autònomes han posat en marxa autèntiques polítiques d'innovació democràtica i promoció de la participació ciutadana.<sup>10</sup> Aquesta política es pot definir com el conjunt d'iniciatives, procediments i institucions creades pels governs per a fomentar la participació de la ciutadania i la seva inclusió en els processos de presa de decisions que els afecten. Un eix essencial d'aquesta política és la renovació normativa, encaminada a la institucionalització de *vies* pròpies d'una democràcia participativa que faciliti una major influència de la ciutadania en els assumptes públics. Hem assistit en els últims anys a una profunda revisió legislativa, amb diferències substancials entre les comunitats autònomes —com s'anirà veient—,

7. Cal advertir que, en el sistema polític actual, la relació entre democràcia representativa i democràcia participativa s'ha de definir des d'un plantejament complementari, no alternatiu. Pierluigi ZAMPETI, «Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa», a *Quarant'anni dalla costituzione: Atti del IV Convegno dell'Associazione italiana di dottrina dello Stato*, Pàdua, 1990, p. 12.

8. Vegeu una anàlisi detallada de la regulació de drets participatius en els estatuts d'autonomia d'última generació a Enriqueta EXPÓSITO GÓMEZ i Josep Maria CASTELLÀ I ANDREU, «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», a M. A. APARICIO, Josep Maria CASTELLÀ i Enriqueta EXPÓSITO (coord.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, p. 61-94. En la mateixa obra col·lectiva, vegeu els treballs relatius als estatuts balear, valencià, andalús, aragonès, castellanoleonès i castellanomanxec.

9. Al costat d'aquest precepte, convertit en inspirador de les polítiques autonòmiques de participació ciutadana, els estatuts de segona generació reconeixen el dret a participar en condicions d'igualtat en els assumptes públics (art. 29 EACat, 15.1 EAAr, 9.4 EACV, 30 EAAnd, art. 15 EAIB i 11 EAEL), concretat en el dret a la iniciativa legislativa popular (art. 29 EACat, 15 EAAr, 11 EAEL, 30 EAAnd i 15 EAIB), la participació ciutadana en l'elaboració de la llei (art. 29 EACat, 15 EAAr, 30 EAAnd i 15 EAIB), el dret de petició (art. 29 EACat, 16.2 EAAr, 30 EAAnd, 15 EAIB i 11 EAEL), o el dret a promoure les consultes populars (art. 29 EACat, 30 EAAnd, 15 EAIB i 11 EAEL). De forma específica es preveu la participació de determinats sectors, com la joventut, les persones grans, dependents o discapacitats (art. 24 i 25 EAAr, 10.3 EACV, 16.3 i 19.1 EAIB, i 13.7 i 8 EAEL), les dones (art. 19.2 i 41.3 EACat, 11 EACV i 17.2 EAIB), les persones membres de la comunitat educativa (art. 21.8 EACat i 26.6 EAIB), els treballadors i representants (art. 25.4, 45.3 i 4 EACat, i 26.2 i 170 EAAnd), els consumidors i usuaris (art. 28.2 EACat i 17.2 EAAr), les persones immigrants (art. 42.6 EACat i 29 EAAr) o la família en l'educació dels seus fills (art. 44.3 EACat).

10. Sobre l'estructura i el desenvolupament de les modernes polítiques autonòmiques de participació ciutadana, es pot distingir entre una actuació organitzativa, actuació relacional i actuació normativa. Sergio CASTEL GAYÁN, «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34 (2009), p. 395-442.

però que assumeix com a tronc comú el reconeixement d'un enfocament més proactiu de la participació, orientada al diàleg i la deliberació, la consulta, l'intercanvi d'informació i la resolució de conflictes d'interessos.

## 2. Tendències normatives en l'àmbit autonòmic

### 2.1. La Llei de participació ciutadana a debat

La democratització del nostre sistema politicoadministratiu genera un intens debat entorn del paper que ha d'assumir la norma jurídica com a instrument per a promoure la participació. Aquest debat ha ressorgit amb força en els últims anys com a conseqüència del desenvolupament de noves polítiques autonòmiques de participació ciutadana, que des d'una perspectiva comparada han impulsat dues grans estratègies normatives.<sup>11</sup> En primer lloc, la denominada *política de juridificació* (Comunitat Valenciana i les Canàries), basada en l'aprovació d'una norma legal que ordena els diferents instruments de participació. Es tracta d'eleva a rang de llei —com a expressió de la voluntat popular— la creació d'espais públics que donin cabuda de forma específica i general a la participació de la ciutadania en l'elaboració i l'avaluació de les polítiques públiques. La segona tendència es defineix com a *política artesanal o experimental* (Catalunya i Aragó), i no busca tant l'aprovació d'una norma jurídica, sinó l'experimentació amb processos i àmbits que generin una nova cultura política. Aquest model, inspirat fonamentalment en el principi deliberatiu, entén que l'ordenació jurídica de la política de participació ciutadana requereix la prèvia posada en marxa de processos participatius, la millora de la qualitat dels instruments reconeguts en l'ordenació jurídica i l'experimentació amb noves vies.

#### 2.1.1. La política de juridificació

La primera política normativa s'ha materialitzat en l'aprovació de la Llei 11/2008, de 3 de juliol, de participació ciutadana de la Comunitat Valenciana —i el seu Decret 76/2009, de 5 de juny, del Consell, pel qual s'aprova el seu Reglament de desenvolupament i execució—, i la Llei 5/2010, de 21 de juny, canària de foment a la participació ciutadana. Així mateix, i encara que l'objecte del present estudi se centra

---

11. Sergio CASTEL GAYÁN, «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana», p. 418-419.

en el nivell autonòmic, convé esmentar en la mateixa línia la Norma foral 1/2010, de 8 de juliol, sobre participació ciutadana de Gipúscoa, atesa la seva situació dins del sistema de fonts de les normes forals i la seva integració en aquesta política de juridificació. L'objecte d'aquestes lleis és regular i fomentar la participació, tant de forma individual com col·lectiva, en la vida econòmica, política, cultural i social, amb especial referència a la participació en l'activitat administrativa (article 1 de la Llei canària). El seu règim jurídic és d'aplicació a l'Administració autonòmica, àmbit subjectiu que la Llei canària especifica i amplia als organismes i les institucions dependents d'aquella. Per tant, s'exclouen les entitats locals, ja que el principi d'autonomia local i la potestat d'autoorganització impedeixen la seva plena aplicació. No obstant això, assumint el paper de norma inspiradora, la Llei canària convida les entitats locals a assumir el seu contingut: «Los instrumentos de participación ciudadana previstos en la presente Ley podrán incorporarse a los reglamentos de organización y funcionamiento de los cabildos y ayuntamientos canarios, en las condiciones que en los mismos se determinen» (article 2.4).

Un dels grans problemes d'aquesta matèria és la seva escassa delimitació conceptual —què és participació i què no és participació—, la qual cosa provoca importants disfuncionalitats en el funcionament del sistema. La Llei tracta de donar resposta a aquesta situació i, en nom d'una major seguretat jurídica, recull un llistat de definicions essencials. Té una importància especial el concepte de *participació ciutadana*, recollit en la Llei valenciana, que l'entén com «la intervenció de la ciutadania en los asuntos públicos, individual o colectivamente» (article 4.1). Des d'una perspectiva jurídica, resulta positiva l'assumpció d'una definició legal i expressa de *participació ciutadana* a l'efecte de l'aplicació de la norma. Tanmateix, el concepte recollit en la norma valenciana pateix d'un caràcter simplista i ampli, ja que aquesta definició inclou qualsevol intervenció en els assumptes públics, sense delimitar l'objecte real de la norma —regulació de mecanismes propis d'una democràcia participativa— respecte d'altres instruments limítrofs però diferents —per exemple, participació electoral o democràcia directa.<sup>12</sup>

Després d'aquestes disposicions generals, ambdues lleis ordenen el corpus de la política de participació ciutadana entenent que la intervenció en aquesta matèria no es tradueix en una mesura aïllada, sinó en la conformació d'una autèntica política

---

12. La Llei defineix altres conceptes essencials: *instrumentos de participació ciutadana*, els mecanismes establerts per a la intervenció dels ciutadans en les polítiques públiques de l'Administració autonòmica i per a la interrelació de la ciutadania i les entitats ciutadanes; i *ciutadania*, les persones que tenen la condició política —de canaris o valencians— en els termes de l'Estatut d'autonomia, que resideixin en el territori autonòmic amb independència de la seva nacionalitat —sempre que no ho impedeixi la legislació corresponent—, així com els ciutadans espanyols residents a l'estranger que hagin tingut l'últim veïnatge administratiu a les illes Canàries i acreditin aquesta condició en el corresponent consolat d'Espanya (article 2.2 de la Llei canària).

pública que integra un ampli entramat d'actuacions sota un triple pilar.<sup>13</sup> D'una banda, estableixen un conjunt de mandats en forma de deures d'actuació dirigits als poders públics, com l'adequació de les estructures administratives perquè el dret de participació pugui ser exercit de forma real i efectiva; la creació de codis de bon govern i codis de bones pràctiques; l'adopció de mesures que possibilitin la participació de la ciutadania, així com dels agents econòmics i socials, en el disseny i l'avaluació de les actuacions de l'Administració pública; l'establiment d'un sistema d'ajuts, subvencions i convenis de col·laboració per a promoure els drets individuals i col·lectius inherents a la participació ciutadana; o el foment de la participació a través de mitjans electrònics (article 4 de la Llei canària). Com a segon eix, el legislador autonòmic assumeix la importància de generar una nova cultura política, per a la qual cosa ordena el desenvolupament d'una actuació pública de sensibilització i formació per a la participació ciutadana dirigida tant a la ciutadania i les entitats ciutadanes com al personal al servei de l'Administració pública.<sup>14</sup> L'activitat de foment —mesures normatives i econòmiques— és l'últim pilar, amb un protagonisme especial de les entitats ciutadanes com a expressió col·lectiva del compromís de la ciutadania.<sup>15</sup>

El model legal es tanca amb la regulació dels instruments de participació ciutadana, vies pròpies d'una democràcia participativa, de manera que considera, per tant, que els seus resultats en cap cas no tindran caràcter vinculant per a l'Administració (articles 17.2 de la Llei canària i 17.1 de la Llei valenciana).<sup>16</sup> Es recullen vies innovadores lligades al principi deliberatiu, com l'audiència ciutadana, els fòrums de consulta, els panels ciutadans o els jurats ciutadans, sens perjudici de les

---

13. L'amplitud i la varietat de les actuacions previstes per la llei aconsellen la seva ordenació i planificació: «El Consell, previo informe de la Comisión Interdepartamental para la Participación Ciudadana, del Consejo de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana y del Consejo de Centros Valencianos en el Exterior, aprobará un Plan director de Ciudadanía, de alcance plurianual y de carácter transversal, con la finalidad de procurar la adecuación de los medios técnicos disponibles a la participación de las ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos» (article 4.1 del Decret valencià). La regulació d'una autèntica política pública de participació ciutadana també es consagra en la Norma foral 1/2010, que, a més d'assumir les línies generals contingudes en les lleis autonòmiques, regula una autèntica organització administrativa per a gestionar aquesta política —Consell Social, Comissió Foral i Direcció Foral— i una línia d'actuació dirigida al foment de la participació ciutadana en l'àmbit municipal (article 42).

14. En la mateixa línia, la Norma foral 1/2010 ordena a la Diputació Foral la promoció de línies formatives dirigides als ciutadans i al personal al servei de la Diputació Foral.

15. La consideració de les entitats ciutadanes com a canal privilegiat de participació en l'àmbit autonòmic es manifesta en el reconeixement d'un règim específic, en el qual es recullen drets especials i es preveu la creació de la Xarxa d'Entitats Ciutadanes amb la finalitat d'oferir espais de comunicació, treball i trobada entre les entitats ciutadanes de tots els àmbits, i entre aquestes i la ciutadania amb caràcter general (article 16 de la Llei canària). La Norma foral 1/2010, per la seva banda, consagra la importància de les entitats ciutadanes en l'àmbit de la participació ciutadana, per a la qual cosa preveu un règim específic de subvencions i convenis per a donar suport a la seva actuació.

16. La mateixa eficàcia consagra la Norma foral 1/2010. En concret, l'article 4, després de destacar que la participació ciutadana objecte de regulació en aquesta norma constitueix un instrument complementari de la participació representativa, assenyala que l'establiment d'instruments de participació no ha d'alterar ni de significar una minva ni de la capacitat ni de la responsabilitat de la Diputació Foral en l'adopció de les decisions que li corresponen.

altres vies considerades en la legislació sectorial.<sup>17</sup> És important fer ressaltar, en concret, la regulació del procés participatiu com a via que s'ha anat consolidant en els últims anys en la pràctica administrativa autonòmica. Així, la Llei canària (article 18) reconeix el caràcter preceptiu d'aquests processos participatius per a la fase d'elaboració dels programes o les polítiques d'actuació sectorial del Govern, així com per als instruments normatius de caràcter reglamentari que els desenvolupin, quan no es refereixin a matèries excloses de les iniciatives legislatives, però és facultatiu per a qualsevol altra iniciativa d'actuació. El resultat del procés participatiu es plasma en un informe de participació ciutadana elaborat per l'òrgan o el departament de l'Administració pública que va iniciar el procés, requisit que sens dubte permet millorar la qualitat de la participació i la responsabilitat política. No obstant això, la Llei canària assenyala que en aquest informe s'ha d'indicar, entre altres extrems, l'avaluació per part de l'òrgan proponent del procés de participació, i s'han d'especificar quins suggeriments o quines recomanacions de la ciutadania, si escau, han estat incorporades en el text. Si bé aquesta rendició de comptes és important, no es garanteix en la seva totalitat, atès que no es preveu l'obligació d'especificar igualment quins suggeriments no han estat incorporats i la motivació del seu no-reconeixement.<sup>18</sup> Pel que fa a la implantació d'aquests mecanismes, la Llei tracta de donar resposta a la pregunta *qui participa* mitjançant un sistema objectiu basat en el Registre de Participació Ciutadana, on poden inscriure's la ciutadania i les persones jurídiques sense ànim de lucre per a ser reconegudes com a entitats ciutadanes. La importància d'aquest Registre rau, per tant, en els seus efectes jurídics, de manera que la inscripció atorga el dret a ser part activa en els instruments de participació ciutadana previstos en la llei.<sup>19</sup>

La Norma foral 1/2010 conté, sens dubte, la regulació més exhaustiva del procés participatiu i defineix el procés de deliberació participativa com el «conjunto de actos que se integran en un procedimiento de decisión o determinación de una concreta política pública, cuyo contenido consiste en un debate público sobre la decisión a adoptar y sus características, así como, en su caso, sobre las alternativas existentes en este ámbito y en el que participan directamente personas residentes o entidades ciudadanas que actúan en el ámbito al que corresponde la decisión o

---

17. El Decret 76/2009, de 5 de juny, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament i execució de la Llei 11/2008, de 3 de juliol, de participació ciutadana, regula de forma exhaustiva la composició i el funcionament d'aquests espais de participació.

18. Sobre la participació ciutadana com a instrument de control de l'actuació dels poders públics, és imprescindible Manuel MEDINA GUERRERO, *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, Madrid, FIIAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2006.

19. En la mateixa línia es regula el Registre Foral d'Entitats Ciutadanes per a la Participació en la Norma foral 1/2010. En concret, el Registre Foral té validesa només a l'efecte del reconeixement de la condició de subjecte de l'exercici dels drets vinculats a la participació ciutadana (article 27.2).



política a adoptar» (article 9). Interessa analitzar aquí les dues previsions més innovadores d'aquesta regulació. D'una banda, l'obertura del dret d'iniciativa per a la realització d'un procés de deliberació participativa, tant a les entitats ciutadanes inscrites en el Registre Foral, com a les persones residents en el territori històric i als ens locals afectats per la política o decisió que han d'adoptar les institucions forals. De l'altra, la previsió del denominat Programa Participatiu, que conté el conjunt de propostes en matèria de participació ciutadana que emmarquen l'activitat dels òrgans forals per al mandat de la Diputació Foral i en el qual es precisen els processos participatius, instruments i mètodes per a l'elaboració, l'aplicació i la revisió de les polítiques forals. Aquest Programa tracta de garantir així, de forma encertada, el principi de publicitat i col·laboració: «Por medio del Programa Participativo la Diputación Foral se dota del instrumento que le permite informar a los sujetos de la participación ciudadana de las posibilidades de participación ofertadas y hace posible la ordenación de los distintos procesos participativos para asegurar la máxima colaboración ciudadana» (article 33.4).

Ens trobem en la fase inicial d'aquesta tendència normativa i caldrà esperar la seva aplicació per a comprovar el seu grau transformador. No obstant això, els primers texts legals permeten destacar uns trets específics. La Llei reguladora de la participació ciutadana converteix la transversalitat en el principi que inspira l'actuació pública i la normativa general o sectorial de desenvolupament. Són normes extremament generalistes, la regulació legal no va més enllà d'una configuració orientativa sense a penes vinculacions jurídiques i efectua contínues remissions normatives al reglament que ha de concretar les regles de composició, funcionament i efectes dels instruments de participació. Com a conseqüència d'aquest tret, es configuren jurídicament com a lleis flexibles, que no integren procediments rígids, i s'entén que el contrari significaria la *burocratització* i la *procedimentalització* de la participació ciutadana, amb la qual cosa aquesta es convertiria en un simple tràmit administratiu. Es tracta, a més, de lleis codificadores que pretenen regular en un únic text tots els mecanismes d'intervenció reconeguts a favor del ciutadà —sens perjudici de la seva remissió a la norma específica. Finalment, aquestes lleis autonòmiques són normes incentivadores, habiliten, propicien i fomenten la participació, òbviament sense imposar l'exercici d'aquest dret.

### 2.1.2. La política experimental

La segona política normativa desenvolupada en l'àmbit autonòmic és la no-regulació. Aquesta estratègia entén que la participació no es pot decretar, sinó que és necessària una política de promoció, discriminació positiva i animació grupal al marge de qualsevol canvi legislatiu que permeti una transformació gradual inspirada en la difusió —i no tant en la conversió— com a eix del canvi. Partint d'aquestes premisses, l'experimentació desenvolupada per les polítiques catalana i aragonesa s'ha plasmat en un complex ventall d'actuacions que, a l'efecte d'un estudi sistemàtic, poden agrupar-se en els camps següents: incorporació de la participació ciutadana a la construcció de polítiques públiques, a través de mesures com el desenvolupament de processos participatius per a l'adopció de decisions públiques —lleis, reglaments, plans—, suport a les entitats socials o creació d'espais de diàleg per a abordar conflictes puntuals; assessorament i suport a les entitats locals per a la construcció d'una política pròpia de promoció de vies que millorin la participació dels veïns; construcció d'una nova cultura organitzativa basada en els principis d'obertura i participació, a través d'activitats formatives, investigacions i publicacions; i canalització de nous espais d'interrelació aprofitant les possibilitats ofertes per les noves tecnologies, com per exemple la creació de pàgines web interactives.<sup>20</sup> Per tant, es pot observar que el contingut material d'aquestes polítiques d'experimentació s'assembla a les previsions normatives de les lleis valenciana i canària. La diferència es troba en el fonament de la intervenció de promoció, que en els casos valencià i canari és de caràcter legal, mentre que en les actuacions aragonesa i catalana s'observa una naturalesa politicoestratègica.

La regulació legal de la participació ciutadana s'ha convertit en un dels grans debats entorn de les polítiques d'innovació democràtica.<sup>21</sup> És necessari generar una cultura política basada en la participació i la deliberació, la formació en valors polítics democràtics i l'experimentació com a via per a consolidar aquesta cultura i l'acostament de l'Administració als ciutadans. Però també és cert que la norma jurídica, un marc normatiu ordenat, flexible i coherent amb la situació de cada territori, pot facilitar l'accés a aquesta cultura participativa. Partint d'aquestes consideracions, la tendència natural de la política normativa es dirigeix de forma generalitzada a l'aprovació d'una llei ordenadora de la participació ciutadana. D'aquesta manera,

---

20. Vegeu una anàlisi més exhaustiva d'aquestes polítiques d'experimentació, per al cas aragonès, a <<http://www.aragonparticipa.info/memoria/>>, i pel que fa a la política desenvolupada a Catalunya, <<http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/participacio/index.jsp>>.

21. Tur Ausina defensa amb diversos arguments la necessitat d'una regulació legal de la participació ciutadana. Vegeu Rosario Tur Ausina, «Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), núm. 1 (2010), p. 19-41.

podem afirmar que el marc normatiu serà coincident, però amb una seqüència temporal diferent.

## 2.2. L'adaptació de la legislació administrativa general

La renovació normativa plantejada pel legislador autonòmic no es limita a l'aprovació de lleis de participació ciutadana. Des d'una anàlisi comparada, s'observa que algunes comunitats autònomes segueixen una estratègia diferent i recullen el principi participatiu de forma innovadora en la legislació reguladora de l'organització i el funcionament de l'Administració pública. Tradicionalment, les fórmules de participació reconegudes en el dret administratiu espanyol s'han englobat en dues grans modalitats: l'orgànica i la procedimental. Tanmateix, la rigidesa i el perfil baix d'aquest model està impulsant una revisió encaminada a una participació preactiva i inspirada en els principis de col·laboració, coresponsabilitat i deliberació.<sup>22</sup> De forma progressiva, el dret administratiu espanyol està responent a les demandes de participació activa i de qualitat de tots els agents econòmics i socials com a fórmula per a adoptar millors decisions públiques en un context complex.<sup>23</sup>

Aquest procés normatiu es manifesta tant en la reforma i la renovació de les lleis que regulen l'organització i el funcionament de l'Administració pública —per exemple, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, o la Llei 9/2007, de 22 d'octubre, de l'Administració de la Junta d'Andalusia—, com en l'aprovació de noves lleis inspirades directament en el concepte de *governança i bona administració* —són expressives d'aquesta última tendència la Llei foral 21/2005, de 29 de desembre, d'avaluació de les polítiques públiques i de la qualitat dels serveis públics; la Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i de bones pràctiques en l'Administració pública gallega; la Llei 2/2010, d'11 de març, de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó i de gestió pública; o la recent Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. Aquest cos legal connecta directament la participació ciutadana, l'ètica pública i el bon

22. Sobre les disfuncionalitats de la participació orgànica i funcional, vegeu Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español», *Revista catalana de dret públic*, núm. 37 (2008), p. 223-245 (exemplar dedicat a: Repensant l'Estat democràtic).

23 J. Chevallier expressa de forma clara les transformacions del dret administratiu i assenyala que si el dret administratiu clàssic es basava en la unilateralitat de les decisions administratives, les tendències econòmiques i socials actuals aporten una nova lògica als estats i a les seves administracions —i, per tant, a la seva ordenació jurídica— i invaliden els mitjans tradicionals d'actuació dels poders públics. Jacques CHEVALLIER, «Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique», *Revue du Droit Public*, núm. 3 (1998).

govern, conceptes que inexcusablement han d'anar units en un procés d'aprofundiment democràtic. Com encertadament s'ha assenyalat, davant dels canvis mundials actuals, els ciutadans mostren una major exigència envers els seus governs respecte a una nova forma de fer política que s'acompanya de valors com la transparència, la participació o la rendició de comptes.<sup>24</sup> Així, Manuel Villoria entén que, entre els principis de l'ètica pública, s'han d'integrar, entre d'altres, la participació democràtica i l'atenció a les demandes de la ciutadania, la transparència en l'actuació pública i la plena rendició de comptes.<sup>25</sup> En aquesta línia, la legislació autonòmica comença a assumir el dret a la bona administració proclamat des de l'àmbit comunitari, que inclou el dret de la ciutadania a participar en la presa de decisions (article 22.1b de la Llei catalana. Des d'una perspectiva jurídica, convé ressaltar que el reconeixement d'aquest dret està tenint importants efectes en forma de renovació quasiestructural, ja que la seva aplicació pràctica significa una ampliació del concepte d'*interessat* i una renovació de les tècniques clàssiques de participació.

La normativització d'aquesta «nova manera» d'entendre la participació es gradua en diversos nivells. En primer lloc, la participació ciutadana es converteix en *principi informador* de l'actuació administrativa i exigeix amb caràcter general la incorporació dels ciutadans en els processos decisionals. Així ho reconeix, per exemple, la Llei gallega: «La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se conforma hoy como un elemento fundamental en el contexto de un nuevo modelo de gobierno caracterizado por la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades, y constituye, además, una expresa encomienda que el artículo 9.2 de la Constitución realiza a los poderes públicos en general y que el artículo 4.2 de nuestro Estatuto de autonomía deposita sobre los poderes públicos de Galicia, a los cuales encarga el cometido de facilitar la participación de todos los gallegos y gallegas

---

24. Óscar Diego BAUTISTA, *Ética pública y buen gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009, p. 17.

25. Mereixen una referència especial els següents estudis sobre transparència i bon govern, entre d'altres: Manuel VILLORIA MENDIETA, «Ética en el sector público y calidad de la democracia», *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 184-185 (2005), p. 275-295; Manuel VILLORIA MENDIETA, «Cultura de la legalidad y buen gobierno», a Manuel VILLORIA MENDIETA i María Isabel VENCES SIMÓN (coord.), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los Libros de la Catarata, 2010, p. 29-66. Per a un estudi sobre el dret en la bona administració, vegeu Beatriz TOMÁS MALLÉN, «El derecho fundamental a una buena administración», Madrid, INAP, 2004; CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ, «El derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75 (2009), p. 289-326; Juli PONCE SOLÉ, «¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al Gobierno?», *Revista de Administración Pública*, núm. 173 (2007), p. 239-263; Joaquín TORNOS MAS, «El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración pública», a *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, Justicia de Aragón, 2009, p. 629-641; i Lorenzo MELLADO RUIZ, «Principio de buena administración y aplicación indirecta del derecho comunitario: instrumentos de garantía frente a la "comunitarización" de los procedimientos», *Civitas Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 27 (2008), p. 281-325.

en la vida política, econòmica, cultural y social» (preàmbul). Un segon nivell és el *dret d'accés a la informació*, segons el qual la transparència i l'obertura són un requisit previ i inexcusable per a garantir una participació real, efectiva i de qualitat, a més d'un instrument essencial de control.<sup>26</sup> En aquesta línia, la legislació moderna tracta de facilitar i millorar l'accés del ciutadà a la informació de les actuacions públiques, fonamentalment a través de mitjans electrònics: «cada conselleria o unidad administrativa con actuación de relevancia externa, así como todo organismo o ente del sector público autonómico de las mismas características, dispondrá de una página web, en la que podrá accederse a la información general referida en la presente Ley y a la necesaria sobre la tramitación de los distintos procedimientos administrativos, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente» (article 4.5 de la Llei gallega). Aquest mandat general troba la seva màxima expressió en la publicitat de la programació administrativa anual i plurianual (article 7.1) i dels projectes de disposicions administratives de caràcter general (article 9.1).

El nivell més intens se situa en el reconeixement normatiu d'*instruments innovadors de participació* com a resposta natural a la pràctica administrativa i a les demandes sorgides en els últims anys des de diferents àmbits institucionals i acadèmics.<sup>27</sup> Es tracta d'una participació que tracta de basar-se cada vegada amb més intensitat en el principi deliberatiu,<sup>28</sup> per a la qual cosa ordena a l'Administració

---

26. Respecte al problema de la informació sobre les activitats públiques, vegeu Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano», p. 236-237. Aquest autor assenyala que els serveis administratius no s'han després de la tendència al secret com a regla, encara que sigui per prudència o cautela, davant de la qual poc sol valdre en la pràctica la invocació formal de principis i normes jurídiques. Tan sols per exigències de la legislació comunitària europea i en els àmbits en els quals aquesta era de transposició obligada (medi ambient), el legislador espanyol ha hagut d'aprovar una norma més avançada i habilitadora de drets d'accés a la informació pública.

27. En aquest sentit, el legislador parteix d'una primera reflexió: la democratització de la participació ciutadana incideix de forma positiva en la qualitat normativa. La qualitat, com a concepte proper a la millora reguladora, exigeix una fàcil comprensió, acceptació i coneixement de les normes per part del ciutadà, fins que poden ser facilitats per nous canals participatius. Partint d'aquesta premissa, la Llei castellanolleonesa ordena la implementació gradual d'un procés d'avaluació de l'impacte normatiu, conforme al «principio de transparencia, que asegura la adecuada participación de los principales afectados por la norma» (article 42.2c). En el seu desenvolupament, el Decret 43/2010, de 7 d'octubre, pel qual s'aproven determinades mesures de millora en la qualitat normativa de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, tracta de garantir una participació més activa en el procés d'elaboració de les normes als seus destinataris. En concret, assenyala que el procediment d'elaboració dels avantprojectes de llei i dels projectes de disposicions administratives de caràcter general s'ha d'inspirar, entre d'altres, en els principis de participació ciutadana i transparència, mandat dirigit a tots els centres directius.

28. Juan-Cruz ALLI ARANGUREN, *Derecho administrativo y globalización*, Aranzadi, 2004, p. 170. Es configura així un dret negociat fruit de la deliberació col·lectiva i d'un diàleg permanent entre governants i governats, que constitueix un exponent de la participació com a *complement* de la democràcia representativa —ja que no posa en qüestió on resideix la decisió última— i contribueix a la configuració d'un ordre jurídic convencional, diferent del dret unilateral anterior, ja que busca no tant la imposició, sinó l'adhesió. Dos exemples de la transcendència que ha tingut per al debat sobre la democràcia deliberativa cert concepte de *negociació* són Carlos Santiago NINO, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, i Jon ELSTER (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001. Per a un estudi sobre la democràcia deliberativa, vegeu també James FISHKIN, *Democracia y deliberación: Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995; Benjamín BARBER, *Democracia fuerte: Política participativa para una nueva era*, Córdoba, Almuzara, 2006;

«fomentar la participación ciudadana en las actuaciones administrativas de su competencia, a fin de recoger las propuestas, sugerencias e iniciativas de la ciudadanía, mediante un proceso previo de información y debate» (article 22.2 de la Llei catalana), manifestació expressa del procés denominat *participatiu*, que més endavant s'analitzarà. Per tant, s'exigeix per la via legal la construcció d'una administració deliberativa, i a aquest efecte es posen a la seva disposició nous instruments que tracten de garantir la qualitat del dret de participació en l'elaboració, l'aplicació i l'avaluació de les polítiques públiques, com són les audiències, els fòrums de consulta o els panels, i s'entén, en tot cas, que el resultat de les accions esmentades no tindrà caràcter vinculant per a l'Administració autonòmica (article 28.3 de la Llei castellanolleonesa). Sens dubte, aquesta renovació ha de significar un canvi en el procés de modernització administrativa i d'acostament al ciutadà. Tanmateix, convé prevenir que el caràcter generalista d'aquest cos legal pot representar un obstacle per a la seva aplicació real i eficaç, atès l'excessiu marge de discrecionalitat administrativa contingut en els seus mandats. A més, aquestes declaracions obertes remetent a la seva concreció reglamentària, tècnica normativa que atorga un poder excepcional a la mateixa Administració en deixar a les mans del reglament el grau de vinculació d'aquests mandats legals i, en última instància, la decisió sobre quin tipus de participació es pretén implantar.

Presenta un interès particular la participació en el procés d'elaboració de disposicions administratives de caràcter general.<sup>29</sup> Convé recordar que la iniciativa per a aquesta elaboració ha estat reservada a l'esfera administrativa. A diferència de la norma legal, en la qual es garanteix la intervenció ciutadana a través de la iniciativa legislativa popular, el dret espanyol no ha reconegut la iniciativa reglamentària popular. Això és un dèficit del nostre sistema jurídic, si es té en compte que els mandats normatius que més incidència directa poden tenir sobre l'esfera jurídica de la ciutadania es troben continguts precisament en la norma reglamentària. Per aquest motiu, és d'extrema importància el dret a la proposta d'iniciativa reglamentària reconegut en la Llei de participació ciutadana canària (article 12).<sup>30</sup> La promoció de la

---

Joan STEWART, «De la innovación democrática a la democracia deliberativa», a Joan FONT (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 77-91; i Manuel ARIAS MALDONADO, «La política en la teoría deliberativa: notas sobre deliberación, decisión y conflicto», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 16 (2007), p. 37-59.

29. Sobre les formes de participació en l'elaboració de disposicions administratives de caràcter general, vegeu M. Jesús GARCÍA GARCÍA, «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria», *Revista catalana de dret públic*, núm. 37 (2008) (exemplar dedicat a: *Repensando el Estado democrático*).

30. Segons aquest article 12, els ciutadans poden presentar a l'Administració autonòmica i en matèria de la seva competència, propostes d'iniciatives que afectin els seus drets i interessos legítims, proposant la seva tramitació com a disposició reglamentària; no obstant això, les propostes en cap cas no poden recaure sobre disposicions de desenvolupament de les matèries excloses per la llei reguladora de la iniciativa legislativa popular. En l'Avantprojecte de llei de participació ciutadana de la Comunitat

participació en l'àmbit reglamentari també s'estén a la fase d'elaboració. Amb caràcter general, la normativa autonòmica ha anat recollint una tècnica habilitadora sense imposició d'obligacions concretes per a l'Administració, ja que ha entès que, al costat dels tràmits d'audiència i informació pública, la participació de la ciutadania pot produir-se per qualsevol mitjà admissible en dret, entre altres, per via telemàtica. Aquesta previsió legislativa, reproducció de l'habilitació proposada per l'article 86.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, permet la configuració, el disseny i l'aplicació de tècniques participatives que propiciïn una major qualitat democràtica, com el desenvolupament de processos participatius o l'emplaçament d'entitats i associacions de l'existència de les quals es té constància o que han participat en procediments similars.<sup>31</sup> D'aquesta línia normativa s'aparta la Llei gallega, que preveu un règim jurídic reglat per a garantir una participació intensa en l'elaboració de disposicions de caràcter general (article 9). Així, en qualsevol moment anterior al tràmit d'audiència o, si escau, a l'informe final de la secretaria general, les persones, individualment o per mitjà d'associacions que les agrupin o les representin, poden remetre suggeriments relatius als projectes que les afectin. Les proposicions, els suggeriments o les recomanacions rebudes són tingudes en compte per l'òrgan encarregat de la redacció del text del projecte, que podrà assumir-les o rebutjar-les a través d'un informe final en el qual aquelles rebran una resposta raonada —i això és important com a fase de retorn—, llevat de les d'urgència reconeguda i notòria, que podrà ser comuna per a tots els suggeriments que plantegin qüestions substancialment iguals.<sup>32</sup> No obstant això, convé precisar que l'aplicació efectiva d'aquest mandat legal exigeix una voluntat activa per part dels serveis administratius; altrament, es pot convertir en un nou tràmit administratiu que s'afegeixi a la burocratització del procediment.

Sens dubte, la progressiva democratització administrativa plantejada pel legislador autonòmic ha trobat un alt grau d'aprofundiment en la recent Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. La Llei balear assumeix els principis informadors d'una política de promoció de la participació ciutadana i ordena a l'Administració autonòmica l'enfortiment del teixit associatiu i la societat civil, la promoció del diàleg social i el desenvolupament de mecanismes de participació i d'una cultura democràtica, amb un interès especial en les noves tecnologies (article 6). La novetat no rau tant en l'assumpció d'aquests principis

---

Valenciana es recollia el dret a la iniciativa normativa de les entitats ciutadanes, com el dret a proposar la tramitació de disposicions administratives de caràcter general. Finalment, aquest dret no es va recollir en la Llei 11/2008, de 3 de juliol.

31. Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Reflexiones sobre la participación del ciudadano», p. 238.

32. En qualsevol cas, la Llei gallega deixa clar que la presentació de propostes no atribueix, per si mateixa, la condició de persona interessada en el procediment (article 9.2) i que en cap cas aquestes previsions no substitueixen el tràmit d'audiència pública, en els supòsits en els quals aquest sigui preceptiu d'acord amb la normativa d'aplicació (article 9.3).

—comuns en la legislació d'última generació—, sinó en el reconeixement de dos àmbits extraordinaris de participació. Així, el mateix article 6 reconeix l'obligació de promoure la participació especialment en relació amb la tramitació de noves lleis i en l'avaluació de les polítiques públiques: «en este sentido, los proyectos de ley tienen que incluir un proceso participativo o de consulta y cada evaluación de las políticas públicas llevará asociada una acción de escucha de la voz de la ciudadanía. En caso de imposibilidad de llevar a cabo este proceso se motivará justificadamente»; i l'obligació de promoure la confecció de pressuposts participatius, és a dir, «la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos». Aquesta aposta decidida per obrir nous espais de participació requereix un període d'adaptació organitzativa i cultural per a valorar la seva verdadera aplicació, però es pot afirmar que les bases legals es troben ja delimitades per a generar una nova forma de prendre decisions públiques.

## 2.2. Reformes sectorials i principi deliberatiu

Les manifestacions genèriques a favor d'un aprofundiment de la participació ciutadana troben la seva materialització en la legislació sectorial, aplicant en la seva màxima expressió el principi d'especialitat. Aquest principi és conseqüència d'una realitat bàsica: la diversitat de necessitats i realitats exigeix que les formes i els graus de participació siguin diferents en funció del context sectorial. No obstant això i sense perjudici d'aquestes diferències naturals, les últimes reformes legislatives comparteixen una línia comuna: el trànsit d'un model de participació orgànica i funcional de tarannà burocràtic i tradicional a un sistema que tracta d'intensificar el principi deliberatiu en el funcionament de les estructures participatives.

Expressiva d'aquesta tendència és la normativa de serveis socials d'última generació: «Las administraciones públicas promoverán la participación social deliberativa, entendida ésta como el proceso dinámico mediante el cual los diferentes actores sociales que están involucrados en el Sistema Público de Servicios Sociales, se implican activamente en la deliberación y en la toma de decisiones» (article 68.2 de la Llei 14/2010, de 16 de desembre, de serveis socials de Castella-La Manxa).<sup>33</sup> Mantenint l'esquema tradicional, basat en la participació orgànica i funcional, la novetat rau en la materialització procedimental d'aquest principi deliberatiu a través de noves

---

33. En una línia similar, vegeu els articles 50.2 de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, i 101.3 de la Llei 16/2010, de 20 de desembre, de serveis socials de Castella i Lleó.



vies que pretenen generar un debat democràtic de qualitat.<sup>34</sup> En concret, la tècnica assumida de forma generalitzada és el concepte de *procés participatiu*, normativització que, com s'ha avançat, respon a la seva interiorització administrativa en els últims anys per a la gestió de determinades polítiques públiques.<sup>35</sup>

La generalització i normalització dels processos participatius exigeix analitzar dues qüestions fonamentals: en primer lloc, qui pot participar en aquests processos, qüestió que la norma legal no resol amb precisió perquè entén simplement que les organitzacions sindicals i empresarials més representatives tindran la consideració d'agents de participació en el sistema de serveis socials com a representants dels interessos econòmics i socials que els són propis (article 101.3 de la Llei 16/2010, de 20 de desembre, de serveis socials de Castella i Lleó). Es tracta d'una previsió indeterminada que exigeix una concreció reglamentària que delimiti, en nom del principi de seguretat jurídica —i política—, l'àmbit subjectiu de participants;<sup>36</sup> en segon lloc, la naturalesa preceptiva o facultativa del procés participatiu, entenent, òbviament, el seu caràcter no vinculant. Amb caràcter general, les lleis d'última generació atenen el seu caràcter preceptiu: «Las administraciones que gestionen o tengan la titularidad de servicios sociales *deberán* establecer procesos de participación deliberativa en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales» (article 72 de la Llei de Castella-La Manxa).<sup>37</sup> Per tant, la posada en marxa de processos participatius deixa de ser un instrument d'aplicació discrecional segons la voluntat política —com ocorre

---

34. Segons la forma legal i procedimental i el seu grau d'orientació al diàleg, Lowndes, Pratchett i Stoker distingeixen quatre grups d'instruments de participació: mètodes tradicionals, mètodes basats en el ciutadà com a client, mètodes de democràcia directa o innovacions en els mètodes de consulta, i innovacions deliberatives. Aquests últims promouen el diàleg, la discussió i la reflexió dels ciutadans sobre temes que els afecten per mitjà d'un procés deliberatiu. LOWNDES, PRATCHETT I STOKER, «Trends in Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives», *Public Administration*, núm. 79, vol. 1, (2001), p. 205-222.

35. Algunes lleis de serveis socials d'última generació reconeixen aquest instrument d'interrelació entre l'Administració i els agents interessats i recullen de forma encertada una definició generalista que tracta d'evitar la seva simple procedimentalització, adaptant la seva aplicació a les necessitats de cada experiència. En concret, s'entén per *procés de participació* «el que, d'una forma integral, inclou les tres fases següents: a) Fase d'informació, en la qual s'informa els ciutadans del projecte en el qual es pretén demanar la participació; b) Fase de debat ciutadà, mitjançant el qual, utilitzant les metodologies adequades, es promou el debat entre els ciutadans i es recull proposades; c) Fase de retorn, mitjançant el qual es trasllada als participants el resultat del procés de participació» (article 56.2 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya). En la mateixa línia, vegeu l'article 72.2 de la Llei de Castella-La Manxa.

36. La normalització progressiva dels processos participatius en la pràctica administrativa reforça la tipologia de Guy Peters respecte a les relacions dinàmiques entre els grups no oficials que tracten d'influir en el curs de les polítiques públiques: interacció de clientela, interacció de parentela, interacció il·legítima i interacció legítima —dins d'aquesta última, es defineixen les variants del neocorporativisme i el pluralisme corporatiu o corporativisme liberal. B. Guy PETERS, *La política de la burocràcia*, Méjico, D. F., Fondo de Cultura Económica, 1999.

37. El caràcter preceptiu del procés participatiu es recull també en les lleis balear (article 59.1), gallega (article 43.2) i catalana (article 56.1).

en l'actualitat en algunes comunitats autònomes— i es converteix en una autèntica obligació imposada per la via legal.<sup>38</sup>

La legislació de serveis socials s'ha convertit en referent d'aquesta revisió normativa tendent a aprofundir la qualitat de la participació sectorial, si bé aquest procés es va estenent progressivament a altres àmbits. Una anàlisi exhaustiva de la legislació sectorial recent supera les possibilitats d'aquest treball, però interessa fer ressaltar les fites normatives més importants com a manifestació exemplificadora dels nous corrents. En aquest sentit, s'han consolidat en el dret espanyol els espais de participació continguts en la legislació hidràulica i mediambiental, fonamentalment com a resposta a les obligacions imposades des del dret comunitari. Seguint les disposicions de la Directiva marc de l'aigua, el Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, proclama els drets de participació dels usuaris (article 14) i d'accés a la informació (article 15), i dissenya un model que impulsa la participació en tot el procés de planificació hidràulica, tant en les fases de consultes prèvies com en les fases de desenvolupament i aprovació o revisió del pla (article 41 i disposició addicional [DA] 12a).<sup>39</sup> Per la seva banda, la Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient (que trasllada la Directiva 2001/42/CE), va anticipar el pilar de participació pública. Poc després, la Llei 27/2006, de 18 de juliol —així com les lleis autonòmiques aprovades en la matèria—, va regular els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, amb la qual cosa aplicava el Conveni d'Aarhus i les directives comunitàries en la matèria.<sup>40</sup> També l'interès públic per un desenvolupament territorial i urbanístic sostenible ha justificat la introducció de nous mecanismes de participació en aquesta normativa sectorial; són expressives en aquesta línia, a tall d'exemple, la Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'ordenació urbanística d'Andalusia, i la Llei 2/2006, de 30 de juny, de terra i urbanisme del País Basc, que regulen un conjunt de documents d'inclusió preceptiva en la planificació —memòries participatives i

---

38. Altres normes autonòmiques, tanmateix, reconeixen la seva naturalesa facultativa mitjançant declaracions generals que habiliten l'Administració per al seu ús en funció de les necessitats concretes: «La participación ciudadana en los servicios sociales podrá igualmente articularse a través del movimiento asociativo y mediante los procesos participativos que la Administración de la comunidad y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales dispongan para canalizar la información, la propuesta, el debate o la consulta en relación con las singulares actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación que les competan» (article 105.2 de la Llei de Castella i Lleó).

39. Sobre la democràcia participativa en la política hidràulica, vegeu Joseph ESPULGA, Quim BRUGUÉ i Melissa POMEROY, «Política de agua con participación ciudadana: de la directiva europea a la experiencia catalana», a *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, 2009, p. 399-418.

40. Sobre la informació i participació ciutadana en l'àmbit ambiental, Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, «Legislación administrativa y participación», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), núm. 1 (2010), p. 116-129.

programes de participació ciutadana— per tal de garantir l'exercici efectiu d'aquest dret.<sup>41</sup>

Finalment, convé detenir-se en la relació entre llei general i llei sectorial i el paper que assumeix aquella en aquest model normatiu. Les lleis autonòmiques de participació ciutadana fan realitat el principi de la transversalitat i es converteixen en referent per a una legislació sectorial que integra en el seu text els principis i mecanismes previstos en aquelles. Aquesta interiorització es manifesta, per exemple, en la normativa valenciana, que en els últims anys ha configurat un marc sectorial que respecta i desenvolupa les prescripcions de la Llei general de participació, com la Llei 15/2008, de 5 de desembre, d'integració de les persones immigrants,<sup>42</sup> la Llei 6/2011, d'1 d'abril, de mobilitat,<sup>43</sup> o la Llei 3/2011, de 23 de març, de comerç, que en el seu títol VI, «Gobernanza», regula la participació ciutadana i dels agents del sector (capítol III).

### 3. La iniciativa legislativa popular: cap a una renovació jurídica

La iniciativa legislativa popular s'ha definit tradicionalment com un instrument de democràcia directa o semidirecta. Tanmateix, la seva configuració jurídica li atribueix una naturalesa més propera als mecanismes de democràcia participativa, com a institució que permet als ciutadans presentar propostes i participar en el procés d'adopció de decisions, propostes que els poders públics han de tenir en compte, encara que no estan vinculats per aquestes.<sup>44</sup>

---

41. En concret, la Llei basca tracta de fomentar la participació ciutadana en la formulació, tramitació i aprovació del planejament (títol III, capítol IV, secció 7a) a través del denominat Programa de Participación Ciudadana en el Plan General (art. 108): «El acuerdo municipal de inicio de la formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento de ordenación estructural deberá estar acompañado de un programa de participación ciudadana en el que, según las características del municipio, se establecerán los objetivos, estrategias y mecanismos suficientes para posibilitar a los ciudadanos y ciudadanas y entidades asociativas el derecho a participar en el proceso de su elaboración». Entre aquests mecanismes figuren els següents: «a) Sesiones abiertas al público explicativas del contenido del avance, en especial de las decisiones estratégicas de construcción de la ciudad y las posibles alternativas presentadas en la tramitación del expediente; b) Posibilidad de celebrar consulta popular municipal, según la regulación establecida en la legislación básica de régimen local, en caso de graves controversias ciudadanas sobre alguno de los aspectos incluidos en el plan; c) Material divulgativo, que deberá prepararse junto con los documentos legalmente exigidos para los instrumentos urbanísticos, al objeto de facilitar su difusión y comprensión» (article 108).

42. Article 18: «la Generalitat favorecerá, en los casos que proceda, la representación de las personas inmigrantes en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, individualmente o a través de sus entidades asociativas más representativas».

43. Aquesta Llei reconeix el principi de «participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías» (article 2.2e), instrumentalitzat a través de vies innovadors, com l'enquesta pública prèvia (article 17.3) o els panells d'usuaris (article 17.4).

44. Amb encert, Larios posa en relleu que, si bé en els seus orígens la iniciativa legislativa popular es trobava configurada com una institució de democràcia directa —ja que estava associada a la celebració final d'un referèndum sobre la iniciativa—, avui s'ha convertit en una institució de democràcia

Tant la Constitució com els estatuts d'autonomia en la seva redacció originària reconeixien la iniciativa popular per a presentar proposicions de llei en el Parlament i remetien a una llei orgànica —Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular— i les respectives lleis autonòmiques, la regulació de les formes, les condicions i els requisits del seu exercici. Totes les comunitats autònomes van anar aprovant una llei reguladora de la iniciativa legislativa popular com a via de participació en els assumptes públics, legislació que, tanmateix, pateix una sèrie de defectes que han impedit el seu ple exercici.<sup>45</sup> La normativa autonòmica té un caràcter restrictiu, amb importants traves procedimentals, i trasllada de forma mimètica el model establert per la Llei orgànica 3/1984.<sup>46</sup> Rau aquí un dels debats més importants entorn d'aquesta figura: el marge de maniobra autonòmica per a innovar el règim jurídic. El principi autonòmic implica que les comunitats autònomes tenen poder d'autogovern i la capacitat de dotar-se d'institucions polítiques i regular-les amb plena autonomia. De fet, totes les comunitats han assumit en els seus estatuts d'autonomia la competència d'autoorganització de les seves institucions d'autogovern (148.1 CE), i en virtut d'aquesta han regulat el seu propi procediment legislatiu i han determinat els titulars de l'impuls de la tramitació parlamentària. Malgrat aquesta habilitació, s'ha entès que la regulació de la iniciativa legislativa popular estatal vinculava d'alguna manera la regulació autonòmica, bé sobre els límits materials, bé sobre els aspectes relatius al desenvolupament del dret de participació.<sup>47</sup>

Aquest debat ha quedat afectat per un nou escenari, objecte d'un tractament oposat en el si dels nous estatuts d'autonomia. A tall d'exemple, mentre que l'Estatut d'autonomia de Catalunya en la seva redacció originària assenyalava que la regulació autonòmica s'havia de dictar d'acord amb la regulació estatal (article 32.6), després de l'última reforma reconeix el dret a promoure i presentar iniciatives legislatives sense condicionar-les a la legislació estatal (articles 29.3 i 62.1). A més, mentre que els

---

participativa, ja que consisteix en una mera facultat de proposta. M. Jesús LARIOS PATERNA, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, p. 86-88.

45. Vegeu una anàlisi exhaustiva de la iniciativa legislativa popular a Víctor CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Pamplona, Thomson Civitas, 2008. També analitza el balanç d'aquesta institució Vicente CABEDO MALLOL, «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009), p. 461-464.

46. Sobre les crítiques doctrinals respecte a la legislació autonòmica, vegeu Víctor CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa*, p. 309; Manuel ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», *REDC [Revista Española de Derecho Constitucional]*, núm. 16 (gener-abril 1986), p. 304; i M. Jesús LARIOS PATERNA, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, p. 246.

47. Sobre la vinculació dels límits materials, vegeu Carles VIVER I PI-SUNYER, «El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (1981), p. 105, i Manuel ARAGÓN REYES, «La potestad legislativa», en Muñoz Machado, Santiago, *Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 597. Respecte a la vinculació aplicable als aspectes relatius al desenvolupament del dret de participació, vegeu M. Jesús LARIOS PATERNA, *Participación ciudadana en la elaboración de la ley*, p. 244-245.

primers texts es limitaven a enumerar la iniciativa ciutadana en els preceptes dedicats al procediment legislatiu, els recents estatuts proclamen també el dret a promoure i presentar iniciatives legislatives en el Parlament autonòmic (articles 29.3 EACat, 15.2 EAAr, 30.1*b* EAAnd, 11.4 EAEL i 15.2*b* EAIB), dins del títol dedicat als drets subjectius dels ciutadans. Com encertadament s'ha assenyalat, aquest dret subjectiu garanteix tant la subscripció de les proposicions de llei com les activitats de promoció de la demanda normativa desenvolupades pels membres de la comissió promotora, activitats que, d'altra banda, ja estan emparades pel dret fonamental de participació política de l'article 23 CE.<sup>48</sup>

El renovat interès per la iniciativa legislativa popular com a *via* de participació ciutadana en els assumptes públics troba la seva màxima expressió en la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular de Catalunya, que modifica substancialment el seu règim jurídic eliminant o reduint les limitacions formals i materials que han obstaculitzat la participació real en aquest àmbit. Apartant-se de la tendència mimetista, la renovació jurídica es fonamenta en «la voluntat de promoure la més àmplia participació ciutadana en els processos d'elaboració de les lleis i pretén afavorir l'accés i l'ús d'aquesta institució» (preàmbul). La mateixa elaboració d'aquest text legal es va fer mitjançant un intens procés participatiu i tenint en compte «l'experiència acumulada durant la vigència de la Llei 2/1995, els processos de debat ciutadà sobre aquesta figura, promoguts pel Govern, i les consultes a algunes entitats impulsores, que han fet aportacions que han de permetre una millora legislativa substancial» (preàmbul). Les modificacions més significatives incorporades en la Llei 1/2006 es poden estructurar en mesures dirigides a facilitar la seva utilització, visualitzar la relació entre la ciutadania i el Parlament, facilitar el seguiment del tràmit parlamentari i garantir la titularitat de la iniciativa.<sup>49</sup>

S'observa, per tant, una nova línia de reforma que pretén modernitzar el règim del seu funcionament i eliminar els requisits legals que dificulten el seu exercici,<sup>50</sup> una reforma imprescindible per a garantir que aquesta institució funcioni com un mecanisme real de participació. La promoció de la participació ciutadana en el procés legislatiu a través d'iniciatives populars requereix introduir canvis substancials que «suavitzin» aquestes rigideses formals i materials. Sens dubte, la renovació proposada

48. Víctor CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa*, p. 301.

49. Sobre les modificacions més significatives, vegeu Vicente CABEDO MALLOL, «La iniciativa legislativa popular», p. 466.

50. Aquest procés no és patrimoni exclusiu de l'àmbit autonòmic; al contrari, també convé citar —sense exhaustivitat, ja que el present treball se centra en el nivell autonòmic— la Llei orgànica 4/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei orgànica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular: «El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio».

per la Llei catalana —així com la reforma estatal del 2006— pot significar l'inici d'un procés reformador per part de les polítiques autonòmiques que promouen la democràcia participativa.<sup>51</sup>

#### 4. Consultes populars i democràcia participativa: cap a una innovació jurídica

La consulta popular constitueix un altre instrument clàssic de participació ciutadana que està sent objecte d'un tractament normatiu especial. Els estatuts d'autonomia de segona generació també fan ressaltar la importància d'aquesta institució, afirmació que es fonamenta tant en l'assumpció competencial com en la seva consideració jurídica de dret subjectiu.<sup>52</sup> D'aquesta manera, es pot afirmar que la nova redacció manifesta una clara voluntat estatuent per a afavorir la via de consulta als ciutadans. Tanmateix, la normativitat de la consulta popular està condicionada pels pronunciaments del Tribunal Constitucional en la seva STC 103/2008.<sup>53</sup> Segons el màxim intèrpret de la Constitució, dins del concepte de *consultes populars* es defineixen dues categories: d'una banda, el referèndum, que és una espècie del gènere consultes populars i la manifestació de democràcia directa de l'article 23.1 CE; de l'altra, els mecanismes de participació que són el reflex de la denominada *democràcia participativa* (fòrums de participació, enquestes públiques, etc.). El criteri definitori d'aquesta distinció és el destinatari de la consulta i el procediment a seguir, de manera que les consultes populars tindran caràcter de referèndum quan el subjecte destinatari sigui el cos electoral, i la via de manifestació pròpia sigui la dels diferents

---

51. És una prova de la consolidació d'aquest procés reformador en l'àmbit autonòmic la constitució de la «Mesa del modelo normativo en materia de participación ciudadana del Gobierno de Aragón» el juny del 2009, que va centrar gran part del seu debat en la necessitat de reformar la legislació reguladora de la iniciativa legislativa popular a la comunitat autònoma. Sobre els continguts de la Mesa en aquesta matèria, vegeu Eva SAENZ ROYO, «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la Ley», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), núm. 1 (2010), p. 46-61; i José TUDELA ARANDA, «Parlamento y política legislativa en materia de participación ciudadana», *Revista Deliberación* (Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón), núm. 1 (2010), p. 74-78.

52. Rau aquí, no obstant això, una de les principals diferències entre els texts recents. Mentre que els estatuts aragonès i valencià reconeixen aquesta figura únicament en matèria competencial, la resta proclamen també el dret dels ciutadans a promoure la celebració de consultes populars sobre qüestions d'interès general relacionades amb les competències de la seva comunitat, i la convocatòria de les quals pugui correspondre al govern autonòmic —així com als ajuntaments— (articles 29.6 EACat, 15.2 EAIB, 11.5 EAEL i 30.1 EAAnd).

53. Sobre la consulta basca i la STC 103/2008, vegeu Roberto URIARTE TORREALDAI, «Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I) (2008), p. 227-257; Alberto LÓPEZ BASAGUREN, «Sobre referéndum y comunidades autónomas. La ley vasca de la "consulta" ante el Tribunal Constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9 (2009), p. 202-240; i Javier TAJADURA TEJADA, «Referéndum en el País Vasco», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23 (2009), p. 363-385.

procediments electorals, amb les seves corresponents garanties,<sup>54</sup> sempre recordant el caràcter excepcional que el Tribunal Constitucional (STC 119/1995) atorga als mecanismes de democràcia directa en el nostre sistema polític representatiu.

En aquesta clau constitucional s'ha d'interpretar la competència exclusiva assumida per les comunitats autònomes en els recents estatuts d'autonomia. En aquest sentit, en un primer moment es podien distingir tres nivells competencials: en primer lloc, l'Estatut de Catalunya, que assumeix la competència exclusiva sobre enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, amb l'excepció del que preveu l'article 149.1.32 CE,<sup>55</sup> i, com que no esmenta de forma expressa el referèndum, si bé és cert que tampoc no l'exclou, la clàusula oberta «*qualsevol altre instrument de consulta popular*» ha provocat diferents interpretacions doctrinals,<sup>56</sup> en segon lloc, els estatuts andalús, aragonès i extremeny,

---

54. Segons la STC 103/2008 (FJ 2), el referèndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 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 ejercida directamente por el pueblo (STC 119/1995, de 17 de julio). Estamos en presencia de una forma de democracia directa y no de una mera manifestación del fenómeno participativo, el cual se refleja en otros preceptos constitucionales como los artículos 27.5, 105 y 125 CE». I continua: «El referèndum es, por tanto, una especie del genero consulta popular, con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés publico a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (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 los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto fundamental del derecho reconocido por la Constitución en el artículo 23». Així, «para calificar una consulta como referèndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica por vía de referèndum (art. 149.1.32ª 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».

55. Article 122 EACat: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, la realització i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució».

56. Sobre aquestes interpretacions, vegeu Josep Maria Castellà i Andreu, «Descentralización política y democracia en España. La ley catalana de consultas populares por la vía de referèndum, un intento frustrado de ampliar los derechos de participación en el plano autonómico», *Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía*, <<http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/8/132.pdf>>, p. 5. Segons aquest autor, la decisió d'incloure el referèndum entre les modalitats de consulta popular objecte de la competència catalana, malgrat la seva no-cita expressa en l'Estatut, té un argument a favor i un altre en contra. A favor, la menció que efectua l'article 122 EACat de l'article 149.1.32 CE com a límit a la competència autonòmica: en atribuir a l'Estat aquest article de la Constitució la competència exclusiva sobre «l'autorització de les consultes populars per via de referèndum», pot entendre's que tot el que no sigui autorització, això és, la regulació dels tipus de referèndum, el procediment i la resta del seu règim jurídic que té lloc anteriorment a l'autorització i la convocatòria i celebració posterior, pot recaure en l'àmbit de poder de la comunitat autònoma. En aquesta línia s'expressa Antonio BUENO ARMILLO, «Consultas populares y referèndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008), p. 219. Però ahora, J. M. Castellà i Andreu entén que es podria argumentar, en contra de la seva possible regulació per les institucions catalanes, que la diferència entre les espècies citades de consultes populars (fòrums, audiències, enquestes) i el referèndum és qualitativa: mentre que els instruments esmentats són formes de democràcia participativa, el referèndum ho és de

que parteixen de la distinció entre consulta popular i referèndum, si bé únicament assumeixen competència exclusiva en matèria de consultes populars no referendàries —que no requereixen autorització estatal—, de manera que exclouen la possibilitat de regular la via del referèndum;<sup>57</sup> finalment, els estatuts reformats que no distingeixen entre referèndum i consultes populars —Comunitat Valenciana, Balears, Castella i Lleó—. Aquest esquema competencial ha estat revisat per la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut català.<sup>58</sup> El Tribunal Constitucional assenyala que la competència atribuïda és perfectament conforme amb la Constitució, ja que entén que l'expressió «qualsevol altre instrument de consulta popular» no comprèn el referèndum. Aquesta intel·ligència sembla implícita en el mateix article 122 EAC, que fa excepció expressa del que preveu l'article 149.1.32 CE. Tanmateix, aquesta excepció no pot limitar-se a l'autorització estatal per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, sinó que ha d'estendre's a l'entera disciplina d'aquesta institució, això és, al seu establiment i la seva regulació.<sup>59</sup> Per tant, la STC 31/2010, de 28 de juny, deixa pràcticament reduïda al no res la Llei catalana 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, que ordena les consultes referendàries promogudes en l'àmbit autonòmic i municipal, de tipus consultiu, per a promoure la voluntat del cos electoral sobre qüestions polítiques d'especial transcendència.<sup>60</sup>

Ens trobem davant d'un nou escenari per a configurar un marc normatiu innovador que consolidi les consultes populars en la seva modalitat de democràcia participativa. La legislació autonòmica ha començat a recollir aquesta voluntat estatutària a través d'una regulació específica, continguda fonamentalment en les lleis

---

democràcia directa. De manera que resulta estrany —la qual cosa evidencia una mala tècnica legislativa— que una modalitat de consulta popular tan rellevant com és el referèndum no aparegui citada de manera expressa en el text de l'Estatut i hagi de deduir-se de la clàusula residual.

57. Article 78 EAAnd: «Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum». Article 71.27 EAAR: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución». Article 9.1.50 EAEx: «La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum».

58. Vegeu Josep Maria Castellà i Andreu, «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, núm. extra 1, 2010, p. 308-315. En el mateix número, vegeu també Esther MARTÍN NÚÑEZ, «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)», p. 316-321.

59. En conseqüència, el Tribunal Constitucional assenyala que l'article 122 EAC no és inconstitucional si s'interpreta en el sentit que l'excepció que s'hi considera s'estén a la institució del referèndum en la seva integritat, i no només a l'autorització estatal de la seva convocatòria.

60. Josep Maria Castellà i Andreu, «Descentralización política y democracia en España», p. 18.



valenciana i canària de participació ciutadana. En concret, es tracta d'una normativització legal i expressa dels instruments de consulta que s'han anat aplicant en els últims anys en la pràctica administrativa espanyola i comparada —fonamentalment en l'àmbit local i recentment en l'autonòmic. Aquestes lleis regulen mecanismes de consulta no referendària, de manera que habiliten la possibilitat de «recabar la opinió de la ciutadania sobre asuntos de interés general de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana» (article 20 de la Llei canària), com les audiències ciutadanes, els fòrums de consulta, els panels ciutadans o els jurats ciutadans. En qualsevol cas, convé **precisar**, per tal de consolidar aquest corrent legislatiu, que existeix entre aquestes lleis autonòmiques una similitud terminològica acompanyada d'una complexa diversitat conceptual —per exemple, en relació amb els fòrums de consulta—, mala tècnica legislativa que pot dificultar l'estabilització d'aquest model i generar una confusió sobre el sentit i la finalitat d'aquestes vies innovadores. En canvi, interessa observar de forma positiva que aquest règim jurídic tracta de generar experiències de consultes deliberatives, no simples instruments unidireccionals que limitin l'àmbit de participació democràtica —en són un exemple clar, sens dubte, la sessions de preguntes i resposta previstes en l'article 44 del Decret 76/2009, de 5 de juny, del Consell—.

Un altre tema que aborda el legislador autonòmic de forma exhaustiva és l'ús de les noves tecnologies per al desenvolupament d'aquests instruments de participació, amb la finalitat de promoure l'eficàcia de les actuacions i la proximitat amb la ciutadania.<sup>61</sup> Sobre aquesta declaració general és necessari fer ressaltar dues previsions normatives d'extraordinària importància: d'una banda, la complementarietat d'aquestes vies, ja que la monopolització de les vies tecnològiques pot generar una dualització social: «La Conselleria, organismo o institución que gestione cada uno de los instrumentos de participación ciudadana posibilitará que la participación pueda materializarse tanto de forma presencial como telemática» (article 19.2 del Decret valencià); de l'altra, l'adaptació automàtica als canvis constants, per a la qual cosa es preveu que la participació a través de les tecnologies de la informació i la comunicació ha de tenir en compte la velocitat tecnològica. Per aquest motiu i amb encert, el Decret valencià recull una clàusula oberta que tracta d'evitar una constant reforma normativa: «Los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los

---

61. Cornago Prieto estableix diferents modulacions amb les quals es presenta la relació noves tecnologies/democràcia: institucional, participativa, utilitarista, comunitarista, deliberativa i radical. Noé CORNAGO PRIETO «El debate sobre la democracia electrónica: crítica y replanteamiento del problema», a *eDemocracia: Las tecnologías de la información y la e-democracia*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco/Instituto Europeo de Administración Pública, 2003, p. 54-58.

términos que se establezcan por cada Conselleria o departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica, en especial los vinculados al uso de la televisión digital, la movilidad y los demás emergentes que puedan surgir como consecuencia de los avances tecnológicos» (article 42.2).

També té una importància especial el reconeixement normatiu d'una fase de retorn als ciutadans per a reforçar la responsabilitat política i administrativa. La participació a través d'aquestes fórmules de consulta només pot considerar-se de qualitat quan existeix una rendició comptes, un posicionament clar i exprés sobre les propostes ciutadanes; el contrari significaria la simple burocratització d'aquesta modalitat de democràcia participativa. Per aquest motiu, sembla justificat aplaudir el mandat considerat en la normativa autonòmica que exigeix que «cuando el instrumento de participación tenga por objeto la opinión sobre anteproyectos de leyes o programas que definan políticas sectoriales del Consell, el informe de evaluación deberá especificar las sugerencias e iniciativas que, como consecuencia de este proceso, se hayan incorporado, y se realizará una valoración de conjunto de las propuestas que no vayan a ser incorporadas al texto» (article 21.3 del Decret valencià). Destaca, a més, la previsió dirigida a garantir l'avaluació d'aquests mecanismes de participació i consulta, a fi d'establir un procés de contínua millora en la seva posada en pràctica. Amb aquest objectiu, la Llei canària exigeix en l'ordenació de cada instrument la necessària avaluació del seu funcionament, mentre que el Decret valencià, en desenvolupament de les previsions legals, regula el denominat *informe d'avaluació* d'aquests mecanismes de participació (article 21).

El procés de normativització de les consultes populars en la seva modalitat de democràcia participativa és encara recent. Caldrà esperar la seva aplicació pràctica per a valorar la utilització i l'eficàcia d'aquestes vies de participació. És possible, en qualsevol cas, que el nou marc estatutari i aquest desenvolupament legislatiu, les actuals demandes socials, així com l'experimentació amb figures similars per part d'algunes polítiques autonòmiques, propiciïn l'impuls i la consolidació d'aquesta normativització, sempre d'acord amb la interpretació efectuada pel Tribunal Constitucional.

## 5. Conclusions

En el marc de les reformes estatutàries recents, el legislador autonòmic ha impulsat una revisió normativa encaminada a promoure una participació de qualitat en

l'elaboració, l'execució i l'avaluació de les polítiques públiques. Es tracta d'un procés que mira d'institucionalitzar una democràcia participativa que permeti als agents interessats influir en els processos decisionals, tot configurant un model inspirat en l'obertura i la receptivitat. Un procés que barreja uniformitat i diversitat entre les estratègies normatives autonòmiques, reconduïdes en els seus elements generals a tres grans àmbits: la regulació-no regulació de la participació ciutadana, la innovació democratitzadora de la legislació administrativa, i la renovació dels instruments clàssics de participació política.

La generalització de les tendències dirigides al disseny d'una administració relacional —davant el model weberian de dominació burocràtica— es manifesta sempre que la renovació normativa no sorgeix únicament en les comunitats autònomes que han creat una estructura administrativa específica per a gestionar una política de promoció de la participació ciutadana —Catalunya, Aragó, Comunitat Valenciana, les Canàries, País Basc o les Balears—, sinó també en altres comunitats que han assumit la necessitat de crear nous espais d'intervenció ciutadana per a garantir l'adopció de decisions públiques més eficaces i legítimes.

És cert que la participació no depèn tant del seu reconeixement jurídic com de la cultura política de la societat. Però tampoc no s'ha d'obviar que una legislació moderna i adaptada a les realitats actuals, que ordeni de forma efectiva **vies** innovadores de participació, pot facilitar i fomentar una participació real i de qualitat. En aquesta línia, s'ha descrit en el present treball com s'ha iniciat una *cursa legislativa* per a reconèixer més i millors àmbits de participació. Tanmateix, la democratització de l'estructura politicoadministrativa no necessita en realitat una inflació normativa, sinó un marc jurídic realment aplicable. S'aproven lleis de participació, de bon govern, de qualitat dels serveis públics, que en el seu contingut s'assemblen amb les normes de dret tou, amb declaracions d'intencions però sense grans vinculacions jurídiques —en espera de les concrecions efectuades pel reglament—.

És probable que en els pròxims anys s'intensifiqui el debat sobre quin tipus de marc normatiu és necessari per a consolidar un model de democràcia participativa —com a complement del sistema representatiu—. Un debat que ha de posar l'èmfasi en els aspectes que determinen en última instància el sentit i la profunditat real de la participació ciutadana en el sistema politicoadministratiu actual. És a dir, és necessari configurar un nou marc normatiu, però en la seva definició cal tractar el conjunt d'obstacles, perills i riscos inherents a la participació ciutadana. S'ha de dissenyar una legislació que tingui en compte els problemes de la seva implantació: l'escàs interès del ciutadà per participar si no existeix un «interès directe i egoista»; els costos organitzatius derivats de la lentificació del procés d'adopció de decisions que afecta

l'eficàcia com a demanda dirigida també a les institucions públiques; la complexitat de determinats assumptes per al seu sotmetiment a la ciutadania; o la recerca contínua d'un consens que origini la pèrdua de la perspectiva global, el trànsit d'allò important a allò trivial, i l'alteració de l'imperi de la llei. Una legislació que promogui una participació realment democràtica i plural i que eviti la institucionalització d'un neocorporativisme que redueixi la representativitat i la legitimitat de les decisions públiques, consolidi la asimetria dels grups econòmics i socials, i generi una monopolització del poder polític no obtingut per vies electorals.<sup>62</sup> En definitiva, un marc normatiu que tingui en compte que davant la defensa dels interessos particulars per part dels diferents agents econòmics i socials, l'Estat s'ha de situar en una posició de protagonisme com a garant de l'interès col·lectiu.

### Bibliografia bàsica

- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho administrativo y globalización*. Aranzadi, 2004.
- ARAGÓN REYES, Manuel. «La iniciativa legislativa». *REDC*, núm. 16 (gener-abril 1986).
- «La potestad legislativa». a: Muñoz Machado, Santiago. *Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- BUENO ARMIJO, Antonio. «Consultas populares y referéndum consultivo: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial». *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008).
- CABEDO MALLOL, Vicente. «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas. La necesaria reforma de su legislación». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24 (2009).
- CASTEL GAYÁN, Sergio. «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 34 (2009).
- CASTELLÀ I ANDREU, Josep Maria. «Descentralización política y democracia en España. La ley catalana de consultas populares por la vía de referéndum, un intento frustrado de ampliar los derechos de participación en el plano autonómico». A: *Estado autonómico y democracia: los derechos de*

---

62. Sobre els riscos d'un neocorporativisme exacerbats, és imprescindible Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «El principio de participación en la Constitución española», *REDA*, núm. 89 (1979), p. 183.

*participación en los estatutos de autonomía.*  
<<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/8/132.pdf>>.

- «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña». *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, núm. extra 1 (2010).
- CUESTA LÓPEZ, Víctor. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Thomson Civitas, 2008.
- CHEVALLIER, Jacques. «Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique». *Revue du Droit Public*, núm. 3 (1998).
- EXPÓSITO GÓMEZ, Enriqueta; CASTELLÀ I ANDREU, Josep Maria. «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña». A: APARICIO, M. A.; CASTELLÀ, J. M.; EXPÓSITO, E. (coord.). *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía*. Barcelona: Atelier, 2008.
- GARCÍA GARCÍA, M. Jesús. «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones reglamentarias: participación funcional e iniciativa reglamentaria». *Revista catalana de dret públic*, núm. 37 (2008) (exemplar dedicat a: *Repensando el Estado democrático*).
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. «Sobre referéndum y comunidades autónomas. La ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional». *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9 (2009).
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther. «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)». *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, núm. extra 1 (2010).
- MELLADO RUIZ, Lorenzo. «Principio de buena administración y aplicación indirecta del Derecho Comunitario: instrumentos de garantía frente a la “comunitarización” de los procedimientos». *Civitas Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 27 (2008).
- PÉREZ ALBERDI, María Jesús. «Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente». *Revista de Derecho Político [UNED]*, núm. 73 (2008).
- PRATS I CATALÀ, Joan. «La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración». *Cuadernos de Derecho Público [Madrid: INAP]*, vol. 31 (2007).
- SÁENZ ROYO, Eva. «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en

la elaboración de la Ley». *Revista Deliberación* [Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, núm. 1 (2010)].

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español». *Revista catalana de dret públic*, núm. 37 (2008) (Ejemplar dedicado a: *Repensando el Estado democrático*).

TAJADURA TEJADA, Javier. «Referéndum en el País Vasco». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23 (2009).

TUDELA ARANDA, José. «Parlamento y política legislativa en materia de participación ciudadana». *Revista Deliberación* [Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón], núm. 1 (2010).

TUR AUSINA, Rosario. «Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal». *Revista Deliberación* [Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón], núm. 1 (2010).

VIVER I PI-SUNYER, Carles. «El procediment legislatiu en l'Ordenament Jurídic Català». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (1981).