

Resums

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

La manca de desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu està relacionada amb la manca d'eines adequades per dur-lo a terme. Com la majoria de drets polítics, la participació ciutadana no es pot exercir eficaçment sense canals i mitjans adequats. L'anterior regulació de la iniciativa legislativa popular no havia aconseguit motivar suficientment la ciutadania, en part, per la complexitat que comportava la seva aplicació.

Davant aquesta situació cal que el Govern català –com també els governs locals i el central– estableixi mecanismes per promoure la participació. Tres motius justifiquen aquesta necessitat. El primer és de tipus juridicoconstitucional ja que el sistema democràtic es basa en la participació de les persones: el dret a intervenir en el desplegament de les polítiques públiques, lluny de ser una mera declaració de voluntats, és un element essencial del nostre sistema polític. El segon motiu és de caire eminentment social: per construir polítiques públiques eficaces cal tenir present les diferents mirades de la societat. En un món complex com l'actual, la millor garantia d'eficàcia de les polítiques públiques és l'abordatge multidisciplinar, amb punts de vista procedents del màxim nombre possible de sectors socials, econòmics, professionals, etc. I finalment, el tercer, de caràcter més polític: per evitar la bretxa creixent entre les persones escollides democràticament per governar i la ciutadania que representen.

La presència ciutadana en l'acció política pot tenir diferents graus d'intensitat: el més baix, que consisteix a conèixer, a estar informat d'allò que s'està fent; un grau mitjà, que és la sol·licitud d'informació o explicacions com, per exemple, el dret de petició o el dret a ser consultat sobre determinades actuacions públiques; finalment, hi ha un grau de major intensitat en què la ciutadania no tan sols s'informa, demana informació o és consultada, sinó que, a més, fa aportacions concretes. Aquí trobem la iniciativa legislativa popular.

No és fàcil exercir-la, perquè la realitat és complexa, per això cal facilitar-ne la utilització i desplegar els mitjans més idonis que ho permetin. D'aquí la necessitat que els poders públics siguin proactius, atès que no poden romandre com a simples consentidors del dret a la participació.

La iniciativa legislativa popular en el context espanyol.

Referència especial a la Llei catalana

L'any 1984 va ser aprovada la Llei orgànica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que va establir els elements essencials de la iniciativa legislativa popular i que va tenir una influència molt gran en les normes autonòmiques posteriors. Arran d'aques-

ta Llei en totes les comunitats autònomes es va produir un cert seguidisme de la regulació estatal –inclosa la Llei catalana que va ser de les últimes a aprovar-se, l'any 1995.

La nova Llei de la iniciativa legislativa popular catalana, aprovada el 2006, constitueix un avenç molt important en la regulació d'aquesta institució de democràcia participativa i és pionera en l'àmbit estatal en alguns dels seus continguts. Una de les qüestions més innovadores és que el legislador català ha ampliat els titulars en aquest àmbit, ja que la Llei legitima no solament els més grans de divuit anys a signar, sinó també els més grans de setze anys i inscrits en el padró d'algun municipi de Catalunya. També, com a segona novetat, legitima per signar els ciutadans i ciutadanes dels estats membres de la Unió Europea o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, o de qui resideixi legalment a Espanya, d'acord amb la normativa en matèria d'estrangeria. Es tracta d'un pas important per al foment de la participació en general i també per a la integració i l'increment de drets de les persones estrangeres.

Una altra novetat de la Llei és que rebaixa de 60.000 a 50.000 el nombre de signatures. A més a més, la Llei regula de forma més completa la posició de la Comissió Promotora i altres aspectes procedimentals que comporten un millor tractament de la figura des del punt de vista tècnic. En aquest sentit, s'habiliten representants de la Comissió Promotora perquè puguin comparèixer en la cambra per presentar la iniciativa, així com perquè puguin sol·licitar la retirada del text abans de la votació final en el Ple o en comissió. En definitiva, es dona als ciutadans un major protagonisme en la tramitació del text, tot i que l'aprovació i la configuració final és de lliure decisió de la cambra.

La iniciativa popular: una figura important per a una nova ciutadania

La iniciativa popular ha estat infravalorada en la pràctica participativa dels primers anys de democràcia malgrat l'exigència constitucional que requeia sobre les administracions. Entre els factors que en van motivar la regulació en el text constitucional hi ha: la crisi de governabilitat dels estats democràtics, el desencant per la vida política, la necessitat d'involucrar la ciutadania en les decisions que es prenen en el si de les administracions. Aquests factors requereixen que tots els nivells de govern comencin a pensar una altra vegada en el ciutadà.

Això també resulta especialment adequat en l'àmbit local, on involucrar els ciutadans i ciutadanes en les decisions els fa incrementar l'esperit de ciutadania, el seu interès per la realitat social i per la política de la seva ciutat. Per això, la seva aplicació i regulació en l'àmbit municipal resulta molt convenient perquè permet traslladar a la classe política la insatisfacció pels resultats en una matèria concreta o la inquietud davant un tema que no ha estat tractat prèviament de forma adequada; a més a més, és una forma de solucionar el distanciament entre representants i representats.

La necessitat d'introduir altres formes de control de l'activitat administrativa i legislativa que retornin el dret a un bon govern justifiquen una llei sobre la iniciativa popular que, alhora, permet la participació en el municipi en un àmbit fins ara inexistent.

Fins ara, la participació en l'elaboració de normes en l'àmbit municipal es permetia gràcies al procediment articulat per a l'actuació reglamentària en diverses fases (la informació pública, la informació als afectats de forma directa). La iniciativa popular implica un pas més vers aquesta participació, en permetre que sigui la ciutadania qui proposi la matèria sobre la qual tractarà i el contingut del text.

El principal triomf d'estendre la iniciativa legislativa a l'àmbit local en els termes en què aquesta figura ha estat aprovada per a l'àmbit autonòmic català mitjançant la Llei 1/2006 és permetre un mecanisme de control directe de la ciutadania contra la inactivitat de l'Administració, amb la consegüent repercussió mediàtica que això comporta.

La Llei 1/2006 de la iniciativa legislativa popular és una norma valenta i compromesa amb l'obligació que tenen les administracions de fomentar la participació ciutadana, ja que pretén inserir els debats d'interès per a la ciutadania al si de les institucions legislatives catalanes, i aposta clarament perquè els ciutadans utilitzin aquesta figura, com es desprèn dels aspectes innovadors de la norma. Per això, hauria de ser el model a seguir a l'hora de proposar una regulació que habiliti la iniciativa en l'àmbit local, tant a Catalunya com a la resta d'autonomies.

El dret d'iniciativa ciutadana en l'àmbit local

La Llei 1/2006 neix en un context de canvi normatiu en el sector local i s'ha d'entendre en el marc del principi de proximitat que recull el preàmbul de la Carta europea de l'autonomia local quan determina el dret de la ciutadania a participar en la gestió dels assumptes públics en una Administració local eficaç i alhora propera al ciutadà.

Per situar bé els valors que aquesta Llei d'iniciativa legislativa popular projecta en l'àmbit local, s'ha d'analitzar quin ha estat el marc legal de la participació ciutadana en els darrers vint anys. Un marc feble, desbordat moltes vegades per la dinàmica institucional de molts municipis. S'han de recular només sis anys per veure els efectes que produeix en el nostre ordenament jurídic local la Recomanació 19/2001 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa. És rellevant que l'impuls normatiu a la regulació de la participació ciutadana en l'àmbit local no es produeix fins l'aprovació de la Llei 57/2003 de modernització del govern local, influïda, sens dubte, per la decisió del Consell de Ministres de la UE de 27 de maig de 2003, COM (2003) 276, final. *El Llibre blanc de la Comissió Europea sobre la governança*, que promou el principi de participació de la ciutadania des de la concepció fins l'aplicació de les polítiques, també és de força actualitat.

Avui, *el Llibre blanc per a la reforma del govern local en Espanya* insisteix en els governs locals de proximitat, en la participació; reforça els principis orientadors i algunes tècniques (referèndum, iniciatives populars) en sentit dinàmic. També l'esborrany d'Avantprojecte de la Llei bàsica del Govern i l'Administració local (versió de maig de 2006) dedica un capítol sencer a l'Estatut del Veí, amb el reconeixement del dret a participar directa-

ment en la gestió municipal. Aquest Estatut comprèn les consultes populars i les iniciatives ciutadanes i, fins i tot, introdueix la utilització interactiva de les tecnologies de la informació i la comunicació per facilitar la participació i la relació amb els veïns o la realització de les consultes ciutadanes.

En aquest context de canvi, la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de reforma de la iniciativa legislativa popular és una valenta contribució del Parlament de Catalunya a un compromís d'apropar poder i ciutadania en el sentit més constitucional d'aquestes paraules. El nou Estatut d'autonomia de Catalunya acull el foment de la participació ciutadana com a principi rector i orientador de les polítiques dels poders públics. Es pot afirmar, doncs, que la Llei 1/2006 està ben nuada a l'Estatut de Catalunya i que permet que la regulació del dret d'iniciativa ciutadana en l'àmbit local a Catalunya –compromesa en la disposició final 1a– sigui menys tímida i menys feble del que ha estat fins ara.

Resumits

Eth desenvolupament deth dret ara participacion en ambit legislatiu

Era manca de desenvolupament deth dret ara participacion en ambit legislatiu ei restacada ara manque d'esturments adequadi entà amiar-lo a tèrme. Coma era majoritat de drets politics, era participacion ciutadana non se pòt pas exercir eficaçament sense canaus e mejans adequadi. Era regulacion anteriora dera iniciativa legislativa populara enquiath moment non auie arthenhut a motivar pro ara ciutadania, en part pera sua complexitat d'emplec.

Atau es causes, se hè de besonh qu'autant eth Govèrn catalan coma tanben es govèrns locaus e eth centrau establisquen mecanismes entà promòir era participacion. Tres motius justifiquen aquest besonh. Eth prumèr ei de tipe juridicoconstitucionau, pr'amor qu'eth sistèma democratic se base ena participacion des persones. Eth dret a intervien en desplegament des politiquas publicques, luenh d'èster ua mèra declaracion de volentats, qu'ei un element essenciau deth nòste sistèma politic. Eth dusau motiu ei de tipe eminentament social. Entà bastir politiquas publicques eficaces cau auer present es disparièrs punts d'enguarda dera societat. En un mon complèxe coma er actuau, era mielhora garantia d'eficacitat des politiquas publicques ei er abordatge multidisciplinar, damb enguardes procedentes deth maxim nombre de sectors socials, economics, professionaus.... E fin finau, eth tresau, de caractèr mès politic, entà evitar era henerècla creishenta enter es persones elegides democraticament entà governar e era ciutadania que representen.

Era preséncia ciutadana ena accion politica pòt auer disparièrs grads d'intensitat: eth mès baish: conéisher, èster informat d'aquerò que se hè; un grad mieï que serie era sollicitud d'informacion o d'explicacions, coma per exemple eth dret de peticion o eth dret a èster consultat dauant de determinades actuacions publicques. Finauments i a un grad de major intensitat en qu'era ciutadania non sonque s'informe, demane informacion o ei consultada, senon que, ath delà, hè aportacions concrètes. Aciu trapaïem era iniciativa legislativa populara.

Non ei cap facil, pr'amor qu'era realitat ei complèxa, per aquerò ei de besonh facilitar era sua utilizacion e desplegar es mejans mès idonèus qu'ac permeten. D'aciù eth besonh d'un ròtle proactiu per part des poders publiccs que non pòden demorar ena simpla actitud de tolerar eth dret ara participacion.

Era iniciativa legislativa populara en contèxte espanhòu. Referéncia especiau ara Lei catalana

Er an 1984 siguec aprovada era Lei organica 3/1984, reguladora dera iniciativa legislativa populara que regulèc es elements essenciaus dera iniciativa legislativa populara e auec ua influéncia fòrça grana enes regulacions autonomiques posteriores. D'açò se'n derive qu'en

totes es comunautats autonòmes se produsísse un cèrt seguidisme dera regulacion estatutari –incluida era lei catalana que siguec des darrères en aprovar-se en an 1995–.

Era naua Lei dera Iniciativa Legislativa Populara catalana aprovada eth 2006 constituís un auanç fòrça important ena regulacion d'aguesta institucion de democràcia participativa e ei pionèra en ambit estatutari en quauqu'uns des sòns contenguts. Ua des qüestions mès innovadores ei qu'eth legislador catalan a ampliat es titulars en aqueste ambit, pr'amor qu'era Lei legitime non sonque es mès grani de dètz-e-ueit ans a signar, mès tanben es mès grani de setze ans e inscrit en padron de bèth municipi de Catalonha. Tanben, coma dusau nauetat, legitime entà signar as ciutadans des estats membres dera Union Europèa o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega e Soïssa, o aqueri que residisquen legauments en Espanha, d'acòrd damb era normativa en matèria d'estrangeria. Se tracte d'un auanç important a des deth foment dera participacion en generau e tanben des d'ua auta perspectiva: era integracion e er increment de drets des estrangèrs.

Ua auta nauetat dera Lei ei que rebaishe de 60.000 a 50.000 eth numerò de signatures. D'un aute costat, era lei regule de forma mès complida era posicion dera Comission Promotora e auti aspèctes procedimentaus que supausen un mielhòr tractament dera figura deth punt d'enguarda tecnic. Atau, s'abilite a representants dera Comission Promotora a poder comparéisher ena Cramba en tot presentar era iniciativa atau coma poder sollicitar era retirada deth tèxte abantes dera votacion finau en plen o en comission. En definitiva, se da as ciutadans un major protagonisme ena tramitacion deth tèxte qu'an presentat, en tot qu'era sua aprobacion e configuracion finau demore, aquerò òc, ena liura decision dera Cramba.

Era iniciativa populara: ua figura importanta entà ua naua ciutadania

Era iniciativa populara a estat infravalorada ena practica participativa des primèrs ans de democràcia a maugrat dera exigéncia qu'existís sus es administracions ena Constitucion. Enter es factors que ne motivèren era regulacion en tèxte constitucional, i é era crisi de governabilitat des estats democratics, eth desencant pera vida politica, eth besonh d'implicar ara ciutadania enes decisions que se prenen en si des administracions e que requerissen que toti es nivèus de govèrn comencen a pensar un aute còp en ciutadan.

Açò tanben resulte espciauments adaptat en ambit locau, a on implicar ath ciutadan enes decisions li hè a créisher er esperit de ciutadania, eth sòn interès pera realitat social e pera politica dera sua ciutat. Per açò, era sua metuda en practica e regulacion en ambit municipau resulte fòrça convenient pr'amor que permet de trasladar ara classa politica era insatisfaccion pes resultats en ua matèria concreta o era inquietud ath dauant d'un tèma que non a estat tractat prèviament de forma adequada; ath delà d'èster ua forma de resòlver era distanciacion enter representants e representadi.

Eth besonh d'introduir d'aures formes de contraròtle dera activitat administrativa e legislativa que retornen eth dret a un 'bon govèrn' justifique ua lei sus era iniciativa populara que, ath temps, permete era participacion en municipi en un ambit inexistent enquia ara.

Enquia ara, era participacion en era elaboracion de normes en ambit municipau se permetie mercès ath madeish procediment articulat entara actuacion reglamentària en diuerses fases (era informacion publica, era informacion as afectadi de forma dirècta). Era iniciativa populara implique un pas mès devèrs aguesta participacion, en perméter que siguen es ciutadans es que prepausen era matèria sus era que tractarà e eth contengut madeish deth tèxte.

Eth principau trionf d'esténer era iniciativa legislativa ar ambit locau enes tèrmes en qué aguesta figura a estat aprovada entar ambit autonomic catalan per mejan dera Lei 1/2006 ei de perméter un mecanisme de contraròtle dirècte dera ciutadania contra era inactivitat der Administracion, damb eth consecutiu impacte enes mejans qu'açò compòrte.

Era Lei 1/2006 dera Iniciativa Legislativa Populara ei ua norma valenta e comprometuda damb era obligacion qu'an es administracions de promòir era participacion ciutadana, pr'amor que preten inserir es debats d'interès entara ciutadania en si des institucions legislatives catalanes, e apòste claraments pera utilizacion d'aguesta figura per part des ciutadans, coma se despren des aspèctes innovadors dera norma. Per açò, aurie d'èster eth modèl a seguir ara ora de prepausar ua regulacion qu'abilite era iniciativa en ambit locau, autant en Catalonha coma en rèste d'autonomies.

Eth dret d'iniciativa ciutadana en ambit locau

Era Lei 1/2006 neish en un contèxte de cambi normatiu en sector locau e s'a d'explicar en marc deth principi de proximitat que recuelh eth preambul dera Carta Europèa dera Autonomia Locau quan determine eth dret des ciutadans a participar ena gestion des ahèrs publics en ua administracion locau eficaça e ath temps proxima ath ciutadan.

Entà plaçar ben es valors qu'aguesta Lei d'Iniciativa legislativa populara projècte en ambit locau, mos cau analizar çò qu'a estat eth marc legau dera participacion ciutadana enes darrèri vint ans. Un marc feble, depassat fòrça viatges pera dinamica institucionau de fòrça municipis. Non mos cau sonque guardar sies ans endarrèr entà veir es efèctes que produsís en nòste ordenament juridic locau era recomanacion numerò 19/2001, deth Comitè de Ministres deth Conselh d'Euròpa. Ei digne de consideracion qu'eth vam normatiu ara regulacion dera participacion ciutadana en ambit locau non se produsís enquiara aprobacion dera Lei 57/2003, de Modernizacion deth Govèrn Locau, influïda, sense dobte, pera decision deth Conselh de Ministres dera UE de 27 de mai de 2003, COM(2003)276, finau. Eth Libre Blanc dera Comission Europèa sus eth Governament, que promò eth principi de participacion des ciutadans des dera concepcion enquiara aplicacion des politiques, qu'ei tanben fòrça present ena actualitat.

Aué eth Libre Blanc entara reforma deth govèrn locau en Espanha persute ena idèa de govèrns locals de proximitat, ena participacion; refortilhe es principis orientadors e quauques techniques (referendum, iniciatives populars) damb sens dinamic. Tanben, eth borrolhon d'auantprojècte dera Lei Basica deth Govèrn e era Administracion Locau (version mai/2006) dedique un capítol sancèr ar Estatut deth Vesin, damb eth reconeishement deth dret a participar dirèctaments ena gestion municipau. Aguest estatut compren es consultes populars e es iniciatives ciutadanes e, tanben, introdusís era utilizacion interactiva des Technologies dera Informacion e dera Comunicacion (TIC) entà facilitar era participacion e era relacion damb es vesins o era realizacion des consultes ciutadanes.

En aguest contèxte de cambi, era Lei 1/2006, de 16 de hereuèr, de Reforma dera Iniciativa Legislativa Populara, ei ua valenta contribucion deth Parlament de Catalonha a un compromís d'apropar poder e ciutadania en sens mès constitucionau d'aguestes paraules. Eth nau Estatut d'Autonomia de Catalonha acuelh eth foment dera participacion ciutadana coma principi rector e orientador des politiques des poders publics. Podem afirmar, donques, qu'era Lei 1/2006 ei ben estacada ar Estatut de Catalonha e permeterà qu'era regulacion deth dret d'iniciativa ciutadana en ambit locau en Catalonha –comprometuda ena sua Disposicion Finau 1^a– sigue mès timida e mès febla de çò qu'a estat enquia ara.

Resúmenes

El desarrollo del derecho a la participación en el ámbito legislativo

La falta de desarrollo del derecho a la participación en el ámbito legislativo está relacionada con la falta de herramientas adecuadas para llevarlo a cabo. Como la mayoría de derechos políticos, la participación ciudadana no se puede ejercer eficazmente sin canales y medios adecuados. La anterior regulación de la iniciativa legislativa popular hasta el momento no había conseguido motivar suficientemente a la ciudadanía, en parte por su complejidad de uso.

Es necesario que tanto el Gobierno catalán –así como también los gobiernos locales y el central– establezcan mecanismos para promover la participación. Tres motivos justifican esta necesidad. El primero es de tipo jurídicoconstitucional, ya que el sistema democrático se basa en la participación de las personas. El derecho a intervenir en el despliegue de las políticas públicas, lejos de ser una mera declaración de voluntades, es un elemento esencial de nuestro sistema político. El segundo motivo es de un cariz eminentemente social. Para construir políticas públicas eficaces hay que tener presente las distintas miradas de la sociedad. En un mundo complejo como el actual, la mejor garantía de eficacia de las políticas públicas es el planteamiento multidisciplinar, con miradas procedentes del máximo número de sectores sociales, económicos, profesionales... Y finalmente, el tercero, de carácter más político, para evitar la brecha creciente entre las personas elegidas democráticamente para gobernar y la ciudadanía que representan.

La presencia ciudadana en la acción política puede tener diferentes grados de intensidad: el más bajo: conocer, ser informado de lo que se está haciendo; un grado medio que sería la solicitud de información o explicaciones, como por ejemplo el derecho de petición o el derecho a ser consultado frente a determinadas actuaciones públicas. Finalmente, existe un grado de mayor intensidad en el que la ciudadanía no sólo se informa, pide información o es consultada, sino que además hace aportaciones concretas. Aquí encontraríamos la iniciativa legislativa popular.

No es fácil, porque la realidad es compleja: por eso es necesario facilitar su utilización y desplegar los medios más idóneos que lo permitan. De ahí la necesidad de un papel proactivo por parte de los poderes públicos que no pueden permanecer en un papel de simples consentidores del derecho a la participación.

La iniciativa legislativa popular en el contexto español. Referencia especial a la Ley catalana

En el año 1984 fue aprobada la Ley orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular que estableció los elementos esenciales de la iniciativa legislativa popular y tuvo

una fuerte influencia en las normas autonómicas posteriores. De ello, se desprende que en todas las comunidades autónomas se produjo un cierto seguidismo de la regulación estatal –incluida la ley catalana, que fue de las últimas en aprobarse, en el año 1995.

La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular catalana aprobada en el 2006 constituye un avance muy importante en la regulación de esta institución de democracia participativa, y es pionera en el ámbito estatal en algunos de sus contenidos. Una de las cuestiones más innovadoras es que el legislador catalán ha ampliado los titulares en este ámbito, ya que la Ley legitima no sólo a los mayores de dieciocho años a firmar, sino también a los mayores de dieciséis años e inscritos en el padrón de algún municipio de Cataluña. También, como segunda novedad, legitima para firmar a los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea o de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, o a aquellos que residan legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería. Se trata de un avance importante desde el fomento de la participación en general, y también desde otra perspectiva: la integración y el incremento de derechos de los extranjeros.

Otra novedad de la Ley es que rebaja de 60.000 a 50.000 el número de firmas. Por otra parte, la ley regula de forma más completa la posición de la Comisión Promotora y otros aspectos de procedimiento que suponen un mejor tratamiento de la figura desde el punto de vista técnico. Así, se habilita a representantes de la Comisión Promotora a poder comparecer en la Cámara presentando la iniciativa, así como a poder solicitar la retirada del texto antes de la votación final en el pleno o en comisión. En definitiva, se da a los ciudadanos un mayor protagonismo en la tramitación del texto que han presentado, quedando, eso sí, su aprobación y configuración final pendientes de la libre decisión de la Cámara.

La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía

La iniciativa popular ha sido infravalorada en la práctica participativa de los primeros años de democracia pese a la exigencia que existía sobre las administraciones en la Constitución. Entre los factores que motivaron su regulación en el texto constitucional se encuentra la crisis de gobernabilidad de los estados democráticos, el desencanto por la vida política, la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones y que requieren que todos los niveles de gobierno comiencen a pensar de nuevo en el ciudadano.

Ello también resulta especialmente adecuado en el ámbito local, donde involucrar al ciudadano en las decisiones acrecienta su espíritu de ciudadanía, su interés a la realidad social y su política de ciudad. Por ello, su puesta en práctica y regulación en el ámbito municipal resulta muy conveniente porque permite trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados en una materia concreta o la inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente de forma adecuada; además de ser una forma de solucionar el distanciamiento entre representantes y representados.

La necesidad de introducir otras formas de control de la actividad administrativa y legislativa que devuelvan el derecho a un “buen gobierno” justifican una ley sobre la iniciativa popular que, al mismo tiempo, permita la participación en el municipio en un ámbito hasta ahora inexistente.

Hasta el momento, la participación en la elaboración de normas en el ámbito municipal se permitía gracias al propio procedimiento articulado para la actuación reglamentaria en varias fases (la información pública, la información a los afectados de forma directa). La iniciativa popular implica un paso más hacia esta participación, al permitir que sean los ciudadanos los que propongan la materia sobre la que tratará y el contenido mismo del texto.

El principal logro de extender la iniciativa legislativa al ámbito local en los términos en los que se ha aprobado esta figura para el ámbito autonómico catalán mediante la Ley 1/2006 es permitir un mecanismo de control directo de la ciudadanía contra la inactividad de la Administración, con la consecuente repercusión mediática que conlleva.

La Ley 1/2006 de la Iniciativa Legislativa Popular es una norma valiente y comprometida con la obligación que tienen las administraciones de fomentar la participación ciudadana, pues pretende insertar los debates de interés para la ciudadanía en el seno de las instituciones legislativas catalanas y apuesta claramente por la utilización de esta figura por parte de los ciudadanos, como se desprende de los aspectos novedosos de la norma. Por ello, debería ser el modelo a seguir a la hora de proponer una regulación que habilite la iniciativa en el ámbito local, tanto en Cataluña como en el resto de autonomías.

El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local

La Ley 1/2006 nace en un contexto de cambio normativo en el sector local y se tiene que entender en el marco del principio de proximidad que recoge el preámbulo de la Carta Europea de la *Autonomía Local* cuando determina el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos en una administración local eficaz y a la vez próxima al ciudadano.

Para situar correctamente los valores que esta Ley de Iniciativa legislativa popular proyecta en el ámbito local, debemos analizar lo que ha sido el marco legal de la participación ciudadana en los últimos veinte años. Un marco débil, desbordado muchas veces por la dinámica institucional de muchos municipios. Tenemos que mirar atrás sólo seis años para ver los efectos que produce en nuestro ordenamiento jurídico local la *recomendación número 19/2001, del Comité de Ministros del Consejo de Europa*. Es relevante que el impulso normativo a la regulación de la participación ciudadana en el ámbito local no se produce hasta la aprobación de la Ley 57/2003, de *Modernización del Gobierno Local influida*, sin duda, por la decisión del *Consejo de Ministros de la UE de 27 de mayo de 2003, COM (2003) 276, final*. El *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernan-*

za, que promueve el principio de participación de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, también está muy presente en la actualidad.

Hoy, el *Libro Blanco para la reforma del gobierno local* en España insiste en los gobiernos locales de proximidad en la participación; refuerza los principios orientadores y algunas técnicas (referéndum, iniciativas populares) con sentido dinámico. También el borrador del *Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (versión mayo/2006) dedica un capítulo entero al “*Estatuto del Vecino*”, con el reconocimiento del derecho a participar *directamente* en la gestión municipal. Este estatuto comprende las consultas populares y las iniciativas ciudadanas, e incluso introduce la utilización interactiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para facilitar la participación y la relación con los vecinos o la realización de las consultas ciudadanas.

En este contexto de cambio, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Reforma de la Iniciativa Legislativa Popular, es una valiente contribución del Parlament de Catalunya a un compromiso por acercar *poder y ciudadanía* en el sentido más constitucional de estas palabras. El nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña acoge el fomento de la participación ciudadana como principio rector y orientador de las políticas de los poderes públicos. Podemos afirmar, pues, que la Ley 1/2006 está muy enlazada al Estatuto de Cataluña y permitirá que la regulación del derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local en Cataluña –comprometida en su Disposición Final 1ª– sea menos tímida y menos débil de lo que ha sido hasta ahora.

Résumés

Le développement du droit à la participation dans le cadre législatif

Le manque de développement du droit à la participation dans le cadre législatif est relié au manque d'outils appropriés pour le mettre en œuvre. Comme pour la plupart des droits politiques, la participation citoyenne ne peut être exercée efficacement sans la présence de canaux et de moyens adéquats. La réglementation précédente sur l'initiative législative populaire n'avait pas réussi à motiver suffisamment la citoyenneté, en partie à cause de sa complexité d'utilisation.

Face à ce fait, aussi bien le Gouvernement catalan que les gouvernements locaux et le central doivent établir des mécanismes afin de promouvoir la participation. Trois raisons justifient ce besoin. La première est de type juridico-constitutionnel vu que le système démocratique se fonde sur la participation des personnes. Loin d'être une simple déclaration de volonté, le droit à intervenir dans le déploiement des politiques publiques est un élément essentiel de notre système politique. La seconde raison est à caractère éminemment social. Pour construire des politiques publiques efficaces, il ne faut pas oublier les différents points de vue de la société. Dans un monde aussi complexe que le nôtre, la meilleure garantie d'efficacité des politiques publiques est l'approche pluridisciplinaire, avec des points de vue provenant du plus grand nombre de secteurs sociaux, économiques, professionnels.... Enfin, la troisième raison, à caractère plus politique, est d'éviter le fossé croissant entre les personnes élues démocratiquement pour gouverner et la citoyenneté qu'elles représentent.

La présence citoyenne dans l'action politique peut avoir différents degrés d'intensité. Le plus faible est de connaître et d'être informé sur ce qui est réalisé ; il y a ensuite un degré moyen qui est la demande d'information ou d'explications, par exemple sur le droit de demande ou le droit à être consulté sur certaines actions politiques. Enfin, il existe un degré de plus forte intensité où la citoyenneté ne fait pas que s'informer, demander des informations ou être consultée mais réalise en outre des apports concrets. C'est ici que se situerait l'initiative législative populaire.

Cela n'est pas facile, car la réalité est complexe ; c'est pourquoi il est nécessaire d'en faciliter l'utilisation et de déployer les moyens idéaux permettant d'y parvenir. D'où le besoin d'un rôle proactif de la part des pouvoirs publics qui ne peuvent pas se limiter à un rôle consentant simplement le droit à la participation.

L'initiative législative populaire dans le contexte espagnol. Référence spéciale à la Loi catalane

En 1984 a été approuvée la Loi organique 3/1984 qui réglemente les éléments essentiels de l'initiative législative populaire et qui a eu une très grande influence sur les réglementations ultérieures des Régions Autonomes. Il s'est donc produit dans toutes les Régions Autonomes un certain *suivisme* de la réglementation étatique –y compris la loi catalane qui a été l'une des dernières à être approuvée en 1995.

Pionnière dans le cadre étatique en raison de certains de ses contenus, la nouvelle Loi sur l'Initiative Législative Populaire catalane approuvée en 2006 constitue un progrès très important dans la réglementation de cette institution de démocratie participative. Un des thèmes les plus innovateurs est que le législateur catalan a élargi les ayants droit dans ce domaine, vu que la Loi légalise non seulement les personnes âgées de plus de dix-huit ans à signer mais aussi celles de plus de seize ans inscrites au recensement de l'une des communes de la Catalogne. Également, une seconde nouveauté légalise la signature des citoyens des états membres de l'Union Européenne ou d'Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse, ou ceux qui résident légalement en Espagne, conformément à la réglementation en matière d'extranéité. Il s'agit d'un progrès très important pour l'encouragement de la participation en général mais aussi au point de vue de l'intégration et l'élargissement des droits des étrangers.

Une autre nouveauté de la Loi est qu'elle diminue de 60 000 à 50 000 le nombre de signatures. En outre, la loi réglemente de manière plus complète la position de la Commission de Promotion et d'autres aspects procéduraux qui supposent un meilleur traitement de ce cas de figure d'un point de vue technique. Ainsi, des représentants de la Commission de Promotion sont autorisés à comparaître auprès de la Chambre présentant l'initiative ainsi qu'à demander le retrait du texte avant le vote final lors de l'assemblée plénière ou commission. En définitive, les citoyens jouent un plus grand rôle dans la démarche du texte qu'ils ont présenté ; cependant, son approbation et configuration finale reviennent à la libre décision de la Chambre.

L'initiative populaire : une figure importante pour une nouvelle citoyenneté

L'initiative populaire a été sous-estimée dans la pratique participative des premières années de la démocratie malgré ce que la Constitution exigeait aux administrations. Parmi les facteurs ayant motivé la réglementation dans le texte constitutionnel, se trouve la crise de gouvernabilité des états démocratiques, la déception par rapport à la vie politique, le besoin d'impliquer la citoyenneté dans les décisions prises au sein des administrations et qui exigent que tous les niveaux de gouvernement commencent à penser à nouveau au citoyen.

Ceci est également approprié dans le cadre local, où impliquer le citoyen dans les décisions fait croître en lui l'esprit de citoyenneté, son intérêt pour la réalité sociale et pour la politi-

que de sa ville. C'est pourquoi, sa mise en pratique et réglementation dans le cadre municipal sont très pertinentes car elles permettent de transférer à la classe politique l'insatisfaction des résultats pour une matière concrète ou l'inquiétude à l'égard d'un thème qui n'a pas été traité au préalable de manière appropriée ; de plus, c'est une manière de résoudre le distancement existant entre les représentants et les représentés.

Le besoin d'introduire d'autres formes de contrôle de l'activité administrative et législative qui fassent revenir le droit à un "bon gouvernement" justifie une loi sur l'initiative populaire qui, en même temps, permettra la participation à la commune dans un cadre jusqu'à ce moment inexistant.

Jusqu'à présent, la participation à l'élaboration de normes dans le cadre municipal était permise grâce à la procédure articulée par l'action réglementaire dans diverses phases (l'information publique, l'information aux personnes concernées de manière directe). L'initiative populaire implique un pas en avant vers cette participation, car elle permet aux citoyens de proposer eux-mêmes la matière qui sera traitée et le contenu du texte.

Le triomphe principal d'élargir l'initiative législative au cadre local dans les termes dans lesquels cette figure a été approuvée dans le cadre de la Région Autonome catalane moyennant la Loi 1/2006 est de permettre un mécanisme de contrôle direct de la citoyenneté contre l'inactivité de l'Administration, avec la répercussion médiatique que cela comporte.

La Loi 1/2006 sur l'Initiative Législative Populaire est une norme courageuse et engagée avec l'obligation des administrations d'encourager la participation citoyenne, vu qu'elle vise à introduire les débats d'intérêt pour la citoyenneté au sein des institutions législatives catalanes, et qu'elle mise clairement sur l'utilisation de cette figure par les citoyens, comme cela se dégage des aspects innovateurs de la norme. Pour cette raison, le modèle local devrait être celui à suivre au moment de proposer une réglementation habilitant l'initiative dans le cadre local, aussi bien en Catalogne que dans les autres Régions Autonomes.

Le droit à l'initiative citoyenne dans le cadre local

La Loi 1/2006 naît dans un contexte de changement réglementaire dans le secteur local et doit être comprise dans le cadre du principe de proximité que recueille le préambule de la *Charte Européenne de l'Autonomie Locale* qui détermine le droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques dans une administration locale efficace et en même temps proche du citoyen.

Pour bien situer les valeurs que cette Loi sur l'Initiative Législative Populaire projette dans le cadre local, nous devons analyser ce qu'a été le cadre légal de la participation citoyenne dans les vingt dernières années. Un cadre faible, très souvent débordé par la dynamique institutionnelle de nombreuses communes. Il suffit de regarder six ans en arrière pour voir les effets que produit dans notre ordonnancement juridique local la *recomman-*

dation numéro 19/2001, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il est important de voir que l'impulsion réglementaire à la réglementation de la participation citoyenne dans le cadre local ne s'est produite qu'au moment de l'approbation de la *Loi 57/2003, sur la Modernisation du Gouvernement Local* influencée, sans doute, par la décision du *Conseil des Ministres de l'UE du 27 mai 2003, COM (2003)276, final.* Le *Livre Blanc de la Commission Européenne sur la Gouvernance*, qui promeut le principe de participation des citoyens de la conception à l'application des politiques, est également très présent actuellement.

Aujourd'hui, le *Livre Blanc pour la réforme du gouvernement local en Espagne* insiste sur les gouvernements locaux de proximité, sur la participation ; il renforce les principes d'orientation et quelques techniques (référendum, initiatives populaires) avec un sens dynamique. En outre, le premier *avant-projet de la Loi de Base sur le Gouvernement et l'Administration Locale* (version mai/2006) consacre un chapitre au "*Statut de l'Habitant*", avec la reconnaissance du droit à participer *directement* à la gestion municipale. Ce statut comprend les consultations populaires et les initiatives citoyennes et il introduit même l'utilisation interactive des Technologies de l'Information et la Communication (TIC) pour faciliter la participation et la relation avec les habitants ou la réalisation des consultations citoyennes.

Dans ce contexte de changement, la *Loi 1/2006, du 16 février, sur la Réforme de l'Initiative Législative Populaire*, est une contribution courageuse du Parlement de Catalogne à un engagement d'approuver "*pouvoir et citoyenneté*" dans le sens le plus constitutionnel de ces mots. Le nouveau Statut d'autonomie de Catalogne recueille l'encouragement de la participation citoyenne comme un principe directeur et d'orientation des politiques des pouvoirs publics. Nous pouvons donc affirmer que la *Loi 1/2006* est bien reliée au Statut de Catalogne et permettra à la réglementation du droit à l'initiative citoyenne dans le cadre local en Catalogne – engagée dans sa Disposition Finale 1^e – d'être moins timide et moins faible que ce qu'elle l'a été jusqu'à présent.

Abstracts

The development of the right to participation in the legislative sphere

The under-development of the right to participation in the legislative sphere is related to the lack of suitable tools to implement it. As occurs with most political rights, citizens' participation cannot be properly exercised without suitable channels and media. Hitherto, legislation on popular legislative initiative had failed to motivate citizens sufficiently, partly due to its complexity of use.

Thus, both the Catalan Government and local and central government must set up mechanisms to promote participation. Three reasons justify this need. The first is legal and constitutional in nature, since the democratic system is based on popular participation. The right to intervene in the implementation of public policies, far from being a mere declaration of good will, is a pivotal element in our political system. The second is eminently social. The different views of society must be taken into account if we are to build efficacious public policies. In a complex world such as ours, the best guarantee of efficacy in public policies is the multidisciplinary approach, with inputs from the greatest possible number of social, economic, professional sectors... And finally, the third, more political in nature, is to avert the growing gap between people chosen democratically to govern and the citizens they represent.

Popular presence in political action should have different degrees of intensity: the lowest: knowledge, being informed of what is being done; an intermediate degree would be requesting information or explanations, such as the right to petition or the right to be consulted vis-à-vis certain public actions. Finally, there is a degree of greater intensity in which citizens are not only informed, or ask for information or are consulted, but rather make specific contributions. This is where popular legislative initiative lies.

It is not easy, because reality is complex, which is why it is necessary to facilitate its use and implement the ideal means to allow it. This calls for a proactive role by the public powers, who have to be more than mere consenters of the right to participate.

The popular legislative initiative in the Spanish context. Special reference to Catalan law

The Organic Law 3/1984 was enacted in 1984, regulating the popular legislative initiative, which regulated the essential elements of popular legislative initiative and had a major influence on subsequent autonomous regulations. From this it may be gathered that all the Autonomous Communities *emulated* the state regulation –including the Catalan Law, one of the last to be enacted, in 1995.

The new Catalan Popular Legislative Initiative Law enacted in 2006 heralds a major step forward in the regulation of this institution of participation-based democracy and is a forerunner in Spain in some of its contents. One of the most innovative questions is that the Catalan legislator has broadened the stakeholders in this sphere, since the Law not only empowers over-eighteens to sign, but also anyone above the age of sixteen registered on the census in any town in Catalonia. Moreover, and as a second novelty, citizens of member states of the European Union or Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland are allowed to sign, or anyone with legal residence in Spain according to the legislation on foreigners. It is an important step forward in promoting participation in general, and also from another standpoint: the integration and increase in rights for foreigners.

Another new development in the Law is that it reduces the number of signatures from 60,000 to 50,000. Moreover, the law provides a more comprehensive regulation of the promoting commission and other procedural aspects that provide a better treatment from the technical standpoint. It also empowers representatives of the Promoting Commission to appear before Parliament to present the initiative, as well as request the withdrawal of the text before the final voting in the plenary session or in the commission. In a few words, it affords the citizens that have submitted the text a greater role in the proceedings and formalities, although approval and final configuration are left freely up to Parliament.

The popular initiative: an important figure for new citizens

Popular initiative was underestimated in the participative practice in the early years of democracy, despite the existence of this demand upon the administrations in the Constitution. The factors that led to regulation in the text of the constitution include the governability crisis of democratic states, disenchantment with politics, the need to engage citizens in decisions taken by administrations and which require all levels of government to begin to think more about the citizens.

This is also particularly suitable in the local sphere, where engaging citizens in decision-making increases their sense of citizenship, their interest in social reality and in the politics of their city. Thus, its implementation and regulation in the municipal setting is very convenient because it makes it possible to convey dissatisfaction with results in a given issue or question or concern about a question that has not been addressed properly to the political echelons; it is also a way of bridging the gap between representatives and the represented.

The need to bring in other forms of control of administrative and legislative activity that bring back the right to “good government” justifies a law on popular initiative which at the same time permits participation in the municipality in a previously non-existent field.

Hitherto, participation in the drafting of regulations at municipal level was rendered possible by virtue of the selfsame procedure articulated for regulatory action in different phases (public information, information to those affected). Popular initiative heralds a

further step towards this participation by allowing citizens to propose the subject or question to be addressed and the actual content of the text.

The main triumph in extending legislative initiatives to the local level in the terms in which this figure has been approved for Catalonia by means of Law 1/2006 is that it permits a direct mechanism of control for the citizens versus the inactivity of the Administration, with the subsequent media impact.

Law 1/2006 on popular legislative initiative is a brave law which is committed to the administrations' obligation to foster citizens' participation, since it seeks to bring debates that interest the citizens into the Catalan legislative institutions, and constitutes a clear commitment to the use of this possibility by the citizens, as is borne out by the innovative aspects of the law. Therefore, it should be a blueprint for the proposal of a regulation empowering local initiative in Catalonia and in the other autonomous communities.

The right to citizens' initiative at local level

Law 1/2006 emerges within a context of regulatory change in the local sector, and has to be viewed in the light of the framework of the principle of proximity addressed by the Foreword of the *European Charter of Local Self-Government* on establishing citizens' right to participate in the management of public affairs in a local administration that is both efficacious and close to them.

To properly gauge the value that this Popular legislative initiative Law provides for the local setting we must analyse the legal framework of citizens' participation over the last twenty years. A feeble framework, oftentimes overwhelmed by the institutional dynamics of many municipalities. It would suffice to go back a mere six years to see the effect of *recommendation 19/2001, of the Committee of Ministers of the Council of Europe on our legal system*. It is relevant that no legislative impulse was given to the regulation of citizens' participation at local level until the enactment of *Law 57/2003, on the Modernisation of Local Government*, undoubtedly influenced by the decision of the *EU Council of Ministers of May 27, 2003, COM (2003) 276, final*. The *European Commission's White paper on Governance*, which fosters the principle of citizens' participation from conception through to the implementation of policies, also looms large over the current state of affairs.

Now, the *White Paper for the reform of local government in Spain* insists upon proximity and participation in local governments; it reinforces the underpinning principles and certain dynamic techniques (referendum, popular initiatives). Also, the draft bill of the *Basic Law of Government and Local Administration* (version May/2006) dedicates a whole chapter to "*The Neighbours' Statute*", recognising the right to direct participation in municipal management. This statute comprises popular consultations and citizens' initiatives and even brings in the interactive use of information and communication technologies (ICT) to facilitate participation and relationships between residents or for consultation by the citizens.

In this context of change, Law 1/2006, of February 16, on the Reform of popular legislative initiative, is a brave contribution by the Parliament of Catalonia to the commitment to bringing *power and citizens* closer together in the most constitutional meaning of these words. The new Statute of Autonomy of Catalonia embraces the promotion of citizens' participation as a guiding principle driving the policies of the public powers. We may therefore say that Law 1/2006 is firmly embedded in the Statute of Catalonia and will contribute to making the regulation of the right to citizens' initiative at local level in Catalonia –included in its Final Disposition 1– less timid and lukewarm than it has been hitherto.

