

TEMA 4. EL DRET A LA PARTICIPACIÓ POLÍTICA

**Sumari:**

*1. El dret humà a participar. 2. El dret a participar en l'àmbit internacional. 3. El dret a participar en l'àmbit estatal. 4. La perspectiva local en la participació.*

**1. El dret humà a participar**

La capacitat de poder participar en la vida de la comunitat a la qual es pertany és fonamental per al desenvolupament de l'ésser humà. D'aquesta manera, la participació es converteix en objectiu clau del desenvolupament humà, al mateix temps que és un mitjà vital per a fer-lo progressar. Però la promoció del desenvolupament humà requereix una governabilitat democràtica en la societat tant en la forma com en el contingut de fer participar els ciutadans. Els drets humans tenen a la vista el bé de l'individu, però també la projecció individual d'algunes dimensions col·lectives com són el dret a la identitat, el dret a la ciutadania i, per descomptat, el dret a la participació. D'ací que el dret a participar estiga recollit en l'article 21 de la Declaració Universal de Drets Humans de 10 de desembre de 1948 que disposa el següent:

- «1. Tota persona té dret a participar en el govern del seu país, directament o per mitjà de representants lliurement triats;
2. Tota persona té el dret d'accés, en condicions d'igualtat, a les funcions públiques del seu país;
3. La voluntat del poble és la base de l'autoritat del poder públic; aquesta voluntat s'expressarà per mitjà d'eleccions autèntiques que hauran de celebrar-se periòdicament, per sufragi universal i igual i per vot secret o un altre procediment equivalent que garantisca la llibertat del vot».

El dret a participar en l'àmbit polític, en qualitat de dret humà fonamental, requereix una sèrie de principis perquè, efectivament, pugui dur-se a terme finalment. D'entre aquests principis destaquem la seua labor d'inclusió, ja que ha de nodrir-se d'un alt grau d'inserció de la ciutadania en els assumptes que són públics i ens concerneixen a tots en la societat. En aquest aspecte clau, la seua consideració com a dret humà i inclusiu és fonamental. I com a conseqüència d'aquest principi, una altra de les seues notes ha de ser la no discriminació i el foment de la igualtat de manera incontrovertible clarament.

Aquesta condició igualitària, com a humans, comporta una altra característica aparellada a la

igualtat que és l'horitzontalitat. Els participants ostenten la mateixa condició en els escenaris participatius, i aquest criteri d'igualtat i horitzontalitat denota el seu component com a dret humà.

El dret humà a participar en els assumptes públics se sustenta en la capacitat de tots i cada un dels participants d'un grup social d'exercir, de forma responsable, la seua participació, patrocinada, quan corresponga, per les entitats estatals oportunes, que tenen la labor de garantir les llibertats en tots els processos i basar-se en criteris de transparència i rendició de comptes, perquè la participació siga efectiva. Sobre això cal indicar que, en la seua Resolució 2003/36, relativa a la interdependència entre la democràcia i els drets humans, l'extinta Comissió de Drets Humans de l'Organització de les Nacions Unides va declarar com a elements essencials de la democràcia el respecte dels drets humans i les llibertats fonamentals, entre els quals va incloure la transparència i la rendició de comptes en l'administració pública.

Per això, si es respecten i compleixen totes aquestes característiques, estarem davant de l'exercici del dret humà que estableix l'article 21 DUDH, i que possibilita un escenari de pau, diàleg i progrés democràtic entre les persones.

A allò que s'ha comentat cal afegir substancialment que els estats que promouen la institucionalització dels processos participatius generen una reducció de la inquietat política, econòmica i social, ja que amb la seua acció afavoreixen espais polítics que garanteixen una major capacitat d'exigibilitat dels ciutadans i, al seu torn, garanteixen la voluntat política d'incloure les seues demandes, en qualsevol nivell d'influència, especialment per part d'aquells que tenen una menor possibilitat d'incidència política. Per això, a més d'un dret humà i, per tant, digne i mereixedor de les més altes proteccions jurídiques, cal tenir en compte que en el cas del dret a participar es tracta d'un dret que «perfecciona» l'ésser humà pel fet que fomenta el seu desenvolupament i evolució com a ésser humà.

Sobre la base d'aquest article 21 DUDH, s'ha anat construint, en l'àmbit internacional, un concepte de dret humà a participar en els assumptes públics. Per això aquest mateix dret es veu reconegut en l'article 25 a) del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (d'ara endavant PIDCP) de 1966, ja que l'esmentat precepte indica que «tots els ciutadans gaudiran del dret a participar en la direcció dels assumptes públics, directament o per mitjà de representants lliurement triats», sense que hi haja cap discriminació de les expressades en l'article 2, és a dir, per raça, color, sexe, idioma, religió, opinió política o d'una altra índole, origen nacional o social, posició econòmica, naixement o qualsevol altra condició social.

Com és sabut, la conjunció de la DUDH i els Pactes Internacionals de Drets Humans i els seus protocols comprèn el que s'ha anomenat la Carta Internacional de Drets Humans. Per això que el dret humà a participar en els assumptes públics no queda restringit a una orientació inscrita en la DUDH, sinó que conté la fortalesa jurídica que implica la seua redacció en un tractat internacional, com és el PIDCP, i per tant comporta el seu obligat respecte i compliment per part dels estats firmants. En conseqüència, l'acció de la participació s'entén com un dret humà, amb una vocació democratitzadora, on es reconeix el dret d'altres actors a participar. Per tant, qualsevol acció violenta o d'intimidació d'uns grups a altres queda fora del concepte.

En 1996, amb l'Observació General 25 del Comité de Drets Humans, sobre la base de l'article 25 PIDCP, es pretén definir en major grau la qüestió de la participació en els assumptes públics i dret de vot fixat en el PIDCP. En la seua redacció es perfilen les qüestions que hagen pogut ser objecte de debat o de necessari aclariment, casos com aquells en què es pot considerar raonable establir algun criteri per a limitar la capacitat de vot o, per exemple, què es considera participació en la direcció dels assumptes públics, entre altres.

Des del Preàmbul de la Declaració i Programa d'Acció de Viena de 1993, que és el text fundacional de l'enteniment contemporani dels drets humans, s'afirma que la persona no és només el principal beneficiari dels drets, sinó que «deu participar activament en la seua realització», incidint en la participació activa en tots els aspectes de la vida al llarg del text; passant per la Convenció sobre accés a la informació, participació pública en la presa de decisions i accés a la justícia en temes mediambientals de la UNECE, fins a la Declaració de 1999 sobre el dret i el deure dels individus, els grups i les institucions de promoure i protegir els drets humans i les llibertats fonamentals universalment reconeguts, que lliga l'enfortiment dels drets humans a la participació activa de les organitzacions de la societat civil, dels mitjans de comunicació i dels subjectes mateixos en la seua promoció, defensa i divulgació.

Des de la perspectiva europea, el document de referència que hauríem de tenir en consideració és el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals, de 1950. Però curiosament en aquest conveni no trobem un reconeixement manifest d'aquest dret humà a participar. Cal buscar com a referència en el seu Protocol Addicional de 1952 l'article 3 que disposa que els Estats «es comprometen a organitzar, a intervals raonables, eleccions lliures amb escrutini secret, en condicions que garantisquen la lliure expressió de l'opinió del poble en l'elecció del cos legislatiu». Com veiem, la qüestió política, la participació en els assumptes públics, és una qüestió transcendental. No és gratuïta

la seua consideració de dret humà. Perquè la seua consideració com a dret humà implica la participació de les persones en els sistemes organitzatius triats per tots ells per a la seua convivència.

Per tot això el reconeixement d'aquest dret humà a participar té implicacions significatives per als estats, ja que genera obligacions per a respectar-lo, protegir-lo, garantir-lo i promoure'l. En aquest sentit, des de la perspectiva de l'estat, la participació ciutadana representa la clau d'accés a la construcció conjunta d'una governança democràtica. I ja que competeix a la legislació de cada país establir qui pot exercir el dret al vot (passiu o actiu), cal una certa sensibilitat cap a sectors els quals, amb major freqüència, han patit la desigualtat en aquesta qüestió, com és el cas de les dones. Així, el Comitè de Drets Humans indica com a obligació per part dels estats supervisar que «la llei garantisca a la dona els drets emparats per l'article 25 en peu d'igualtat amb l'home i adoptar mesures eficaces i positives, incloses les mesures necessàries de discriminació inversa, per a promoure i assegurar la participació de la dona en els assumptes públics i en l'exercici de càrrecs públics».

Cal indicar òbviament que hi ha raons que no per la seua implantació tenen un contingut discriminatori. Així l'edat és un criteri usualment emprat per a limitar la participació a través del vot.

## **2. El dret a participar en l'àmbit internacional**

Un element important a tenir en compte quan parlem de participació ciutadana en l'àmbit internacional és la Carta Europea d'Autonomia Local de 1985, que considera l'Administració Local com l'entitat governamental millor situada per a implementar mecanismes de democràcia participativa i directa. Analitzant el document, trobem en un dels seus «considerants» que el dret dels ciutadans a participar en la gestió dels assumptes públics forma part dels principis democràtics comuns a tots els estats membres del Consell d'Europa. Entre els seus objectius programàtics dins del Consell d'Europa destaca el reconeixement, la promoció i la garantia d'un estàndard comú i uniforme del principi d'autonomia local en tots els estats membres. Per a això el text incidia en l'autonomia local com a dret de la col·lectivitat local així com en la idea de legitimitat democràtica, fent referència a la democràcia representativa però també a altres formes de participació directa dels ciutadans «on estiga permès per la llei», deixant per tant en mans dels estats el quan i el com posar en marxa mecanismes de participació. I encara que l'esmentada Carta Europea declara que la gestió dels

assumpes locals correspon a les Assemblees o consells integrats per membres triats per sufragi universal, afegint en l'article 3.2 que aquesta disposició «no causarà perjudici al recurs a les assemblees de veïns, al referèndum o a qualsevol altra forma de participació directa dels ciutadans, allà on estiga permès en la llei». D'aquesta manera subratlla que la participació ciutadana no és una alternativa a la democràcia representativa, sinó que n'és un complement, advocant, en conseqüència, per la translació de les decisions públiques dels nivells superiors fins als inferiors, amb l'objectiu de possibilitar la participació de la ciutadania en un nombre creixent de decisions.

Destaquem així mateix la Recomanació (2001) 19 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, de 6 de desembre de 2001, sobre la participació dels ciutadans en la vida pública local. Encara que mostra un clar convenciment que la democràcia representativa forma part del patrimoni comú dels estats i és el fonament de la participació dels ciutadans en tots els àmbits territorials de la vida pública, es comprova, no obstant això, que el nivell de confiança dels ciutadans en les seues institucions electes ha descendit, de manera que és necessari que les institucions públiques restablisquen la connexió amb la ciutadania, a fi de mantenir la legitimitat dels processos d'adopció de decisions públiques. Per això, es considera que el diàleg entre els ciutadans i els representants locals és essencial per a la democràcia local, perquè reforça la legitimitat de les institucions democràtiques locals i l'eficàcia de la seua acció. Per tant, el citat document del Consell d'Europa recomana als governs dels estats membres definir una política de promoció de la participació dels ciutadans en la vida pública local, a partir d'una sèrie de principis relacionats en el mateix text (Annex I), com és el d'«aprehendre la qüestió de la participació dels ciutadans en el seu conjunt, tenint en compte al mateix temps els mecanismes de democràcia representativa i les formes de participació directa en el procés decisor i en la gestió dels assumptes locals». I també conté l'esmentada Recomanació una sèrie de mesures pràctiques orientades a impulsar i reforçar la dita participació (Annex II), estructurades en tres apartats: accions i mesures relatives a la participació en les eleccions locals i en el sistema de democràcia representativa; accions i mesures relatives a la participació directa dels ciutadans en el procés d'adopció de les decisions públiques en l'àmbit local i en la gestió dels assumptes locals; i accions i mesures específiques relatives a categories de ciutadans que, per diverses raons, troben dificultats per a participar (dones, joves, grups socials desfavorits).

### **3. El dret a participar en l'àmbit estatal**

La participació política ha sigut un element d'interés fonamental en el desenvolupament d'Espanya des de principis del segle XX, i aquesta ha sigut una carrera plena d'obstacles que mostra diferents fites al llarg de la història més recent, amb la consegüent resposta legislativa. Un exemple d'això ho observem en la inclusió dins de la Constitució de la II República del vot femení (previst en l'article 36), la qual cosa va suposar un canvi radical en el seu moment, donant veu i vot a un sector de la població infravalorat i tradicionalment relegat a un estatus socialment secundari. Però açò no és més que una mostra d'un intent de modernització d'un país a través d'una major participació de la ciutadania.

D'aquesta manera, la qüestió clau en l'actualitat seria indicar que la jurisprudència del Tribunal Constitucional, en les SSTC 24/1990 i 153/2003, ha subratllat i reiterat que el sufragi universal, lliure i igual constitueix el nervi i suport de la democràcia. I no són pocs els elements participatius existents en la legislació estatal que es basen en eixe principi, d'ací el cridaner contrast que existeix entre una situació d'absolut monopoli de la iniciativa política i la vida institucional de què han gaudit els partits polítics a Espanya, i les possibilitats de desenvolupament d'una democràcia participativa i d'una esfera autònoma d'organització social que, a primera vista, ofereix la Constitució de 1978.

Ens centrarem per tot això en tres figures principalment: el referèndum, la iniciativa legislativa popular i el consell obert.

#### **4. La perspectiva local en la participació**

Finalment i de forma breu tractarem la qüestió de la participació des d'un punt de vista local.

La participació ciutadana s'expressa preferentment en l'àmbit local, i en els últims anys emergeix a un temps en diferents regions i cultures sociopolítiques del món com una de les possibles respostes als problemes de les democràcies actuals, per la qual cosa rep un interés creixent per part de determinats sectors de la política i l'administració, de la ciutadania i també del món acadèmic. Bàsicament perquè la política en l'àmbit municipal permet el desenvolupament d'instruments participatius i és l'escenari privilegiat des del qual poden desenvolupar-se experiències de participació local.

L'espai local és un permanent laboratori democràtic en què la transparència, el pluralisme i la participació, si hi ha voluntat política, resplendiran permanentment. La participació ciutadana en l'àmbit local té la seua arrel, el seu nucli de fonamentació, en el concepte d'autonomia local, el qual es configura per la jurisprudència constitucional com el dret de les ciutadanes i

els ciutadans dels municipis a participar per mitjà d'òrgans propis en els assumptes de competència de les localitats. Són moltes les possibilitats participatives en els entorns locals per la qual cosa, per a concloure el tema, ens limitarem a citar els instruments més significatius en els quals es manifesta:

- Assemblea oberta
- Nuclis d'intervenció participativa
- Enquestes deliberatives
- Pressupostos participatius
- Consells consultius d'entitats
- Audiències ciutadanes
- Processos participatius derivats de l'Agenda 21