

## connexions



# Copiem o innovem? Alguns suggeriments sobre el procés constituent català

vista prèvia >

**El repte és majúscul. Dissenyar la República catalana. Per això és tan important com ho fem. I aquí, ens cal aprendre del que han fet altres països i, sobretot, ser creatius i innovar per fer del procés català un exemple de qualitat democràtica i un referent de com es redacten les constitucions del segle XXI.**



**Josep Maria Reniu**

Professor de Ciència Política i de l'Administració de la UB

[jreniu@ub.edu](mailto:jreniu@ub.edu)

Tot ésser humà, davant de qualsevol repte—sigui personal, familiar, acadèmic o de més alta volada—, tendeix a enfrontar-s'hi de dues grans formes: d'una banda, pot mirar de superar-lo fent servir pràctiques ja conegudes, consolidades fins i tot, les quals en tot cas només caldria «posar-les al dia» per tal d'encaixar amb el context on ha aparegut el repte.

Segurament aquesta és la posició més còmoda, ja que intenta recuperar, repetir o copiar pràctiques conegudes amb què perseguim, en el fons, que ens atorguin una certa seguretat sobre quin serà el resultat final tot i que segurament deixariem de banda incorporar novetats o alternatives que tal vegada millorarien la resposta final al repte.

D'altra banda, l'alternativa a aquesta manera que, no ens enganyem, és aquella que més sovint fem, és entomar el repte buscant de resoldre'l a partir d'una doble premissa: considerar-ho com una oportunitat per a créixer i millorar en la resolució del repte per la qual cosa cal cercar formes noves que aportin un valor afegit. És a dir, afrontar el repte innovant en la manera de resoldre'l.

Quin sentit té tot això? Doncs que com a societat tenim al davant nostre un dels reptes més complexos i alhora engrescadors de la història del nostre país. Ni més ni menys, ens pertoca iniciar un procés constituent amb l'objectiu final de dissenyar la constitució de la República catalana.

I com hem assenyalat, per entomar aquest repte tenim dues possibilitats, o bé copiem pràctiques ja experimentades o bé definim un model propi que aportí quelcom de valor afegit, quelcom de nou que esdevinguí efectiu pel resultat final. Si optéssim per copiar, la història —recent i passada— està farcida de processos constituents i/o d'àmplies reformes constitucionals que han emprat diferents procediments.<sup>1</sup> Més enllà dels aspectes substantius sobre els que caldrà discutir en el disseny de la nova constitució catalana —i que no ens pertoca analitzar aquí— volem centrar la nostra atenció en el debat

---

1 Bàsicament, la història constitucional comparada ens parla de quatre models de processos constituents en funció de la institució que se'n responsabilitza: el poder executiu; un govern provisional; el parlament ordinari; o una assemblea extraordinària. Trobareu una bona síntesi a COLÓN-RÍOS, «Notes on Democracy and Constitution-Making».

sobre un element eminentment pràctic: la participació.

Efectivament, un dels debats centrals que cal resoldre, en primer lloc, és quin ha d'ésser el paper que la participació ciutadana ha de tenir en el conjunt del procés constituent. Permeteu-me abans un intent d'aclarir les posicions de partida, car en l'ús —i abús— del concepte hi ha molta de la dificultat per a esdevenir capaços d'utilitzar aquesta participació ciutadana profitosament.

### **Què és i què no és la participació ciutadana (de qualitat)**

No pretenem en cap cas repartir «carnets de puresa conceptual» sobre la participació ciutadana, però sembla adient d'aclarir en quines condicions hauríem d'entendre que s'està portant a terme una participació ciutadana de qualitat respecte d'aquells altres escenaris on simplement hi ha una ficció de participació.<sup>2</sup>

---

2 Veure, per exemple, PARÉS, *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. També trobareu una bona aproximació a GENERALITAT DE CATALUNYA, *Innovació democràtica i participació ciutadana al Govern de Catalunya: informe 2004-2006*.

## És precis fixar-se en quines característiques han de presentar els exercicis de participació ciutadana per tal que millori el resultat final de la presa de decisions

És a dir, si hom assumeix que els esquemes actuals de democràcia representativa han d'ésser complementats —i millorats— amb pràctiques participatives seria precis fixar-se en quins elements o quines característiques han de presentar els exercicis de participació ciutadana per tal que millori el resultat final de la presa de decisions.

Per fer-ho, crec que el més adient és fixar els dos extrems que, de manera reduccionista i simplista, se solen emprar en aquests tipus de debats. En un d'ells s'afirma categòricament que la participació ciutadana no té lloc en societats avançades com la nostra, que es vehiculen mitjançant sistemes de democràcia representativa. Es dirà que no és necessari establir protocols de participació, proves pilot, reglaments de participació... atès que fer-ho només generaria un «soroll molest» per a la presa de decisions. Així des d'aquesta posició es fuig de la participació associant-la amb l'entorpidiment de l'exercici de la gestió pública o, inclús, el boicot a la necessària —i sovint urgent— presa de decisions polítiques.

En l'altre extrem trobem aquells arguments que xoquen frontalment amb l'actual estructura de gestió de la *res pública* de base representativa, els quals defensen la seva substitució total per formes de participació directa de tots i cadascun dels ciutadans en la gestió política i la presa de decisions en tots els àmbits, genèrics i sectorials. Es dirà, des d'aquesta òptica, que els actuals mecanismes de relació política entre la ciutadania i les institucions han d'ésser repensats de forma que sigui el conjunt de ciutadans els que prenguin directament les decisions, sigui emprant diverses variants de l'assemblearisme o plantejant el trànsit cap a un sistema d'*e-participació*.

Òbviament, entre ambdós extrems s'hi troba tot un ventall de matisos on es combinen les dues aproximacions, en major o menor proporció. Serà en aquest camp de matisos on caldrà explorar quina haurà de ser la «fórmula magistral catalana» per a l'elaboració —el més participada possible— de la futura constitució de la República catalana. Per fer-ho és imprescindible, des del nostre punt de vista, assumir que per tal

que qualsevol opció de participació ciutadana sigui acceptable, desitjable i també viable, cal que observi com a mínim tres principis fonamentals: transversalitat, profunditat i retorn.

### Transversalitat, o tothom és cridat a participar

D'una manera o una altra, sigui presencialment o emprant —en cap cas de manera exclusiva— les noves tecnologies, el procés de discussió sobre el contingut de la futura constitució catalana no pot deixar de banda ningú. De ben segur que aquest és l'aspecte més rellevant en què caldrà esmerçar-hi més esforços i també imaginació durant la fase protagonitzada per la societat civil.

Una transversalitat que hauria de reflectir-se en múltiples coordenades siguin en clau de cohorts d'edats, des dels ciutadans joves fins als ciutadans de la tercera edat; en clau d'àmbits territorials, abastant tot el territori del Principat; o en les diverses clivelles que estructurin la nostra societat, sense oblidar, també, la clivella política: cal que les diferents

sensibilitats i ideologies polítiques hi prenguin part per tal d'enfortir la representativitat de les discussions i dels resultats als que s'arribi.

### **Profunditat, o més enllà de la meva opinió personal**

A partir de la base més representativa possible —i per tant transversal— cal que el disseny de la participació de la ciutadania la faci esdevenir profunda. És a dir, hom pot endegar un procés pretesament participatiu on els ciutadans siguin quelcom semblant a una excusa: convocats en un espai determinat en un moment concret, només es limitarien a presentar propostes, suggeriments o crítiques que, inclús a la fi de la jornada, passarien a votació per donar per clos el procés. Fer un procés així, per bé que nominalment podria qualificar-se de «participatiu», suposaria només un acte epidèrmic sense cap capacitat real de bastir quelcom sòlid.

L'alternativa per tal de dotar d'un valor afegit el procés passa per aprofundir en el debat, per concebre'l no com un moment aïllat en el

temps sinó per configurar-lo com una seqüència on el concepte clau ha de ser la deliberació.<sup>3</sup> L'exigència de la deliberació ens força a superar limitacions d'espai, temps, contingut i predisposició dels que hi participen, atès que ens obliga a obrir àmbits de comunicació, de debat, de contrast constructiu dels diferents punts de vista.

### **Retorn, o què se'n fa de les propostes**

Un dels potencials esculls dels processos de participació ciutadana rau, a banda dels anteriors, en el fet que massa sovint els ciutadans no reben cap tipus de retorn relatiu a quin ha estat l'efecte pràctic de les seves propostes o, si en reben algun, sol ser un resum genèric sense massa concreció.

Així caldrà dissenyar un mecanisme àgil i transparent que permeti que tot ciutadà que hagi participat en les discussions, elaboració i apro-

vació de les diferents propostes que s'elevin a la futura comissió constitucional conegui quina serà la consideració i/o reacció que les propostes tindran en aquesta segona fase del procés constituent. L'absència d'una funció nítida de retorn als participants dificultaria enormement la necessària percepció de la utilitat i el valor de l'esforç participatiu per part dels ciutadans. Difícilment seria, doncs, creïble apel·lar a un procés participatiu de base ciutadana transversal i deliberativa si no anés acompanyat d'un mecanisme de *feedback* que donés compte dels motius de la incorporació —o el rebuig— de les diferents propostes generades en la fase constituent ciutadana.

A banda d'aquestes tres qüestions que considerem claus per a garantir que la participació ciutadana en el procés constituent pugui ésser el més profitosa possible, també cal plantejar-se l'ús d'una eina que hauria de facilitar l'assoliment dels resultats desitjats aplicant-la a cadascun dels tres àmbits. Fem referència a l'ús de les TIC, les tecnologies de la informació i les comunicacions. Fem-hi una ullada.

---

<sup>3</sup> Per més informació sobre la democràcia deliberativa veure MARTÍ, *República deliberativa. Una teoria de la democràcia*.

## Massa sovint els ciutadans no reben cap tipus de retorn relatiu a quin ha estat l'efecte pràctic de les propostes que han fet a través de mecanismes de participació ciutadana

### Les TIC i la participació, o amb això n'hi ha prou?

Certament és obligat iniciar qualsevulla reflexió sobre l'ús de les TIC —avui essencialment les xarxes socials— posant sobre la taula de manera clara i contundent que la innovació tecnològica no pot ésser plantejada com un factor intrínsecament positiu *per se*.<sup>4</sup> És a dir, no n'hi ha prou amb incrustar una aplicació tecnològica —sigui el procés que sigui, de participació ciutadana o de disseny d'una política sectorial— si al voltant no hi ha un context que, primer, ho aculli i, segon, n'aprofitei el valor afegit que ha de generar. En altres paraules, el procés d'introducció de les TIC ha de partir del fet que són eines per a assolir objectius concrets i en cap cas esdevenen l'objectiu en si mateixes.

Així doncs, què cal tindre en compte per a emprar-les? D'una banda és indispensable garantir que la seva introducció no generi efectes excloents per a una part significativa de la població, sinó que tingui com a objectiu la inclusió de tots els

potencials participants. Per assolir-ho cal entendre aquestes eines tecnològiques com a mecanismes complementaris que ens permetran obrir nous canals i espais per a la participació, la gestió de les seves aportacions, la dinamització de la fase deliberativa i una millor —gairebé amb tota seguretat— optimització dels recursos humans i materials de què disposarem.

D'altra banda, també és obligat abandonar les desmesurades expectatives que massa sovint genera l'ús de les xarxes socials, tant per a la classe política com pel conjunt dels ciutadans. El paisatge idíl·lic d'una societat on només amb un clic cadascú de nosaltres decidirà sobre totes les qüestions revolucionant completament els mecanismes existents pel govern de la *cosa pública*, és segurament el miratge principal. La realitat està molt allunyada d'aquest «clicactivisme»: ni les TIC creen per si mateixes els espais de participació, ni tampoc són cap garantia d'una millor participació —tant quantitativament com qualitativament.

En tot cas, la introducció de les noves tecnologies en els processos

de participació ciutadana exigeix realitzar prèviament una acurada anàlisi de la necessitat real de crear aquests tipus d'espais de participació, així com la seva vinculació amb els objectius que es pretenen assolir. Tot i que la recepta és complexa, les diferents experiències a nivell comparat apunten que l'èxit es deu en bona mesura a la combinació dels següents elements: a) una delimitació concreta i precisa de l'objecte que motiva l'obertura d'un espai de participació ciutadana; b) la generació d'un ampli consens social i polític sobre el procés; i c) l'elecció d'un mecanisme de participació que esdevingui inclusiu, és a dir, que tingui en compte l'existència de diferents canals de participació.

### Com ho fem, doncs?

Si ens centrem en el moment actual del procés a Catalunya, com a mínim hi ha dues consideracions a realitzar. En primer lloc, el fet que difícilment podem trobar massa paral·lelismes amb cap de les experiències constituents recents en el context internacional, per la qual cosa —i això és una oportunitat excel·lent— estem obligats a innovar en bona mesura.

<sup>4</sup> Veure, per exemple, COLOMBO, *E-participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*.

## Ni les TIC creen per si mateixes els espais de participació, ni tampoc són cap garantia d'una millor participació —tant quantitativament com qualitativament

I en segon lloc, podem aprendre interessants lliçons dels casos en què els processos de reforma constitucional o constituents han obert espais a la participació ciutadana.<sup>5</sup>

Val a dir que l'escenari català parteix d'una situació on es diferencien dues fases clarament delimitades del procés constituent: en una d'elles, l'actual, la societat civil és qui s'organitza per a obrir el debat sobre el disseny de la futura constitució de la República catalana. De fet, la manca de reconeixement per part de l'Estat espanyol del mandat democràtic generat a les eleccions del 27 de setembre de 2015 per a obrir el procés d'independència de Catalunya, fa impossible que en el context jurídicopolític actual permeti l'obertura, estrictament parlant, d'un procés constituent liderat pel Parlament de Catalunya; el que pot donar-se ara és una fase de debat preconstituent protagonitzada per la societat civil. La

segona fase s'iniciarà en el moment en què es produeixi la desconexió de l'ordenament jurídic espanyol i s'aprovi la llei del procés constituent, moment en què hauran de convergir les aportacions generades per la societat civil i l'impuls constituent institucional. En aquest sentit, i fixant-nos en com es pot vehicular la participació de la ciutadania en aquesta segona fase del procés constituent, la teoria política i les experiències comparades ens permeten dibuixar una tipologia de models de comissions constitucionals en l'àmbit dels processos constituents.<sup>6</sup>

Tal com hem fet anteriorment, tot apropant-nos a les posicions sobre el paper de la participació ciutadana, també en aquest àmbit podem identificar posicions extremes que dibuixen un escenari de matisos enriquidors. Així ens podem trobar aquells processos on l'esmentada comissió constitucional estigui formada únicament i exclusivament

per diputats, de manera proporcional al pes de les diferents opcions polítiques i/o grups parlamentaris a la cambra. En l'altre extrem hi trobarem aquelles experiències on la comissió responsable dels treballs constitucionals es troba formada només per ciutadans. Com a exemples, podem recuperar pel primer cas la ponència constitucional que va redactar la Constitució espanyola de 1978, formada per un nombre reduït de membres —tots homes; i pel segon tipus, el referent més proper en el temps és la primera comissió constituent que es va formar a Islàndia per a la reforma constitucional arran de la crisi del sistema polític islandès (2009-2013).

Des del nostre punt de vista, resulta més interessant i potencialment molt més efectiu explorar formules mixtes, que combinin la presència de diputats amb la de ciutadans. En el cas dels ciutadans que hi haurien de prendre part, un criteri recomanable és que la seva elecció o nomenament es faci mitjançant un sorteig en què s'hi apliquin criteris sociodemogràfics com l'edat, el sexe i el territori, així com d'altres que permetin de garantir el grau de representativitat so-

5 El Consell Assessor per a la Transició Nacional va elaborar un informe sobre com hauria de ser el procés constituent català partint, precisament, d'aquestes premisses. Per una aproximació general veure CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL, *El procés constituent. Per una informació més general sobre processos constituents*, veure BRANDT, COTTRELL, GHAI i REGAN, *Constitution-making and Reform: Options for the Process*.

6 El polític de la UPF Jaume López i el catedràtic de Filosofia del Dret de la UPF Josep Maria Vilajosana han articular una proposta sobre com hauria de ser una hipotètica convenció constitucional que participés en la redacció de la carta magna de la futura República catalana. Veure LÓPEZ, *Qualitat democràtica per a un nou estat*.

## **En relació al procés català, difícilment podem trobar massa paral·lelismes amb experiències constituents recents en el context internacional. Estem obligats a innovar**

cial més elevat possible. No obstant això, a més, el mètode de participació pot incloure —i de fet seria altament recomanable— l'establiment d'un conjunt de compareixences d'experts en cadascun dels àmbits sectorials, a banda de complementar-se amb l'ús que anteriorment ja hem esmentat de les noves tecnologies així com també una tasca de presència i difusió d'aquests debats en l'àmbit del territori.

Aquest model que esbossem aquí té força similituds amb el que es va emprar a Irlanda (2013-2014) per a la reforma de la seva constitució. Així, tot i que l'abast era força més limitat que el contingut d'un procés constituent com el que viu el nostre país, es va crear una comissió mixta de parlamentaris i ciutadans que es va complementar amb compareixences d'experts i representants d'organitzacions socials, culturals, sindicals, col·legis professionals..., així com també es varen emprar les TIC per tal de donar a conèixer les tasques de la comissió a la ciutadania i de l'altra, facilitar la participació directa de la ciutadania en el moment de fer propostes, crítiques o suggeriments.

En tot cas, en el moment de prendre en consideració l'àmbit de la participació ciutadana en tot el procés constituent català serà adient tindre ben present que el context de qualsevol procés polític en fa la diferència. És a dir, cada societat ha d'ésser capaç d'aprendre de les pràctiques que altres col·lectius han emprat per a amollar-les a les seves característiques socials, culturals, econòmiques, històriques, polítiques i nacionals. Si som capaços de fer-ho haurem defugit un dels primers esculls, que és el de maquillar velles pràctiques com si fossin noves i poder així, aportar el valor afegit que tot procés d'innovació genera. L'objectiu que tenim al davant s'ho val, oi? ■

## ■ Bibliografia

ANDUIZA, Eva (coord.). *Internet, participació, mobilització: la implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu* [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009. Disponible a: <[www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)>.

BRANDT, Michelle, COTTRELL, Jill, GHAI, Yash i REGAN, Anthony. *Constitution-making and Reform: Options for the Process* [en línia]. Suïssa: Interpeace, 2011. Disponible a: <[www.constitutionmakingforpeace.org](http://www.constitutionmakingforpeace.org)>.

COLOMBO, Cletia. *E-participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*. Barcelona: Editorial UOC, 2007.

COLÓN-RÍOS, Joel I. «Notes on Democracy and Constitution-Making» [en línia]. *A New Zealand Journal of Public and International Law*, 2011, vol. 9, núm. 1. Disponible a: <<http://papers.ssrn.com>>.

CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL. *El procés constituent* [en línia]. Informe núm. 10. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2014 [en línia]. Disponible a: <[www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)>.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Innovació democràtica i participació ciutadana al Govern de Catalunya: informe 2004-2006* [en línia]. Barcelona: 2007. Disponible: <[www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)>.

LÓPEZ, Jaume. *Qualitat democràtica per a un nou estat* [en línia]. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2014. Disponible a: <[www.irla.cat](http://www.irla.cat)>.

MARTÍ, Josep Lluís. *República deliberativa. Una teoria de la democràcia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

PARÉS, Marc (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, 2009.