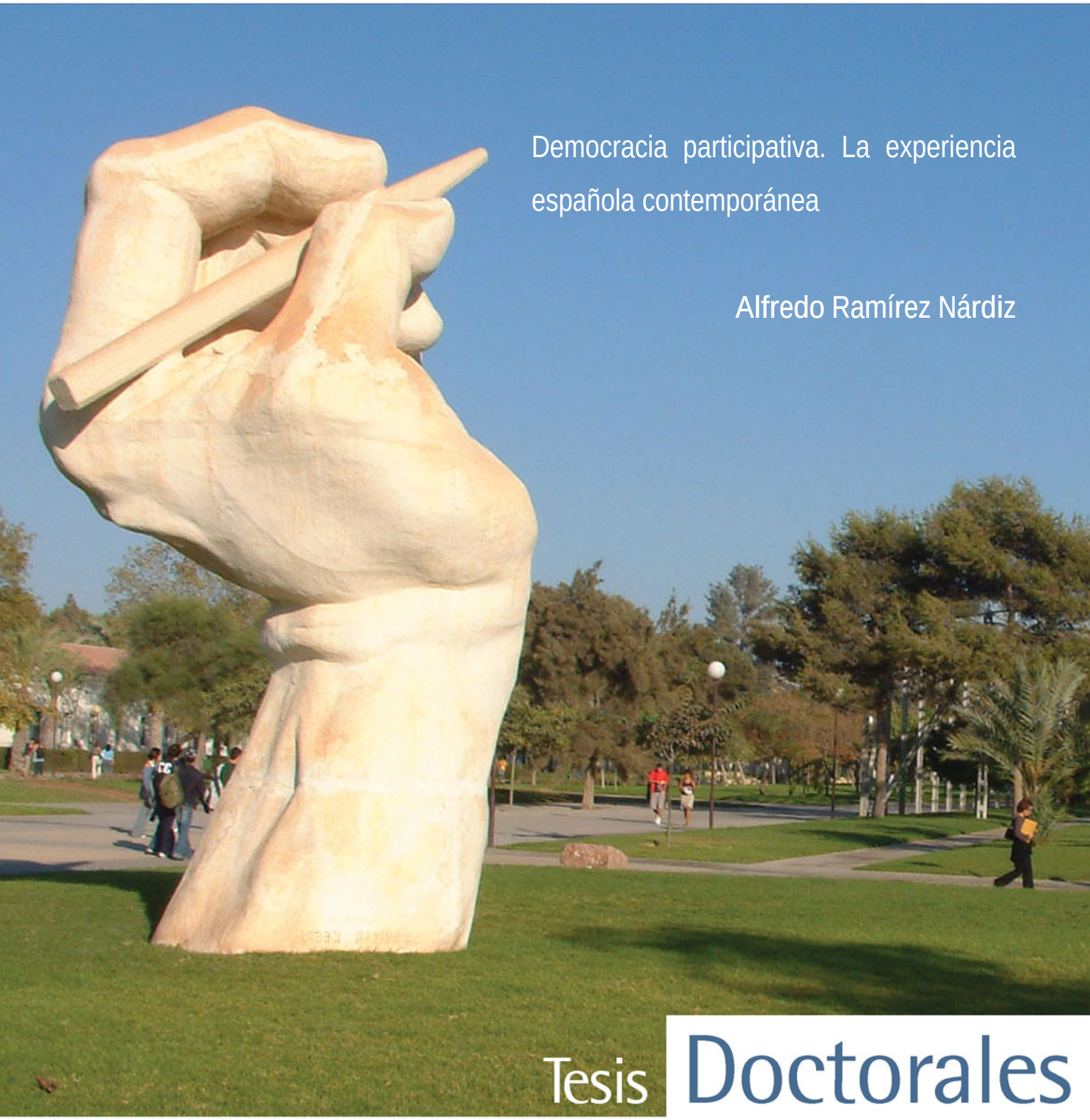
Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Democracia participativa. La experiencia española contemporánea

Alfredo Ramírez Nárdiz

Tesis Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE

UNIVERSIDAD DE ALICANTE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS JURÍDICOS DEL ESTADO
ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

TESIS DOCTORAL

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ
2009

A Tí.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Tesis doctoral presentada por D. Alfredo Ramírez Nárdiz bajo la dirección del Prof. Dr. D. José Asensi Sabater, Catedrático de Universidad de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, para la obtención del grado de "Doctor".

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

"Oíd, pues, reyes, y entended. Aprended los que dominais los confines de la tierra. Aplicad el oído los que imperais sobre las muchedumbres y los que os engreís sobre la multitud de las naciones (...) A vosotros, gobernantes, se dirigen mis palabras, para que aprendais la sabiduría y no pequeis."

Salomón, "Sabiduría, 6", *Sagrada Biblia*, Madrid, 1966.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

SUMARIO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE
CONCEPTO E INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Capítulo I. Democracia participativa. Estudio histórico y teórico-doctrinal del origen y el desarrollo del concepto de democracia participativa.

Capítulo II. Instrumentos de la democracia participativa.

SEGUNDA PARTE
REGULACIÓN Y PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Capítulo I. Regulación y practica europea de la democracia participativa.

Capítulo II. Regulación y práctica americana de la democracia participativa.

Capítulo III. Un caso externo a occidente: Kerala, India.

TERCERA PARTE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Capítulo I. Desarrollo histórico de la democracia participativa en España.

Capítulo II. Estado actual de la democracia participativa en España.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I.- Objeto de la investigación.....1

II.- Estructura y método.....1

III.- El concepto y los instrumentos de la democracia participativa.....1

IV.- Regulación y práctica internacional de la democracia participativa.....3

V.- Democracia participativa: la experiencia española.....4

VI.- Conclusiones.....6

VII.- Justificación de la amplitud del objeto de la investigación.....7

PRIMERA PARTE
CONCEPTO E INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

CAPÍTULO I
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. ESTUDIO HISTÓRICO Y TEÓRICO-DOCTRINAL DEL ORIGEN Y EL DESARROLLO DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I.- Orígenes históricos remotos de la participación ciudadana directa.....14

1.- La Grecia clásica. La democracia ateniense.....14
1.1.- La Grecia clásica.....14
1.2.- La democracia ateniense.....17
1.3.- Conclusión.....22

2.- Roma. Los comicios y los plebiscitos.....23

3.- La aportación del pensamiento cristiano.....29

II.- Las experiencias medievales de participación ciudadana directa. Las ciudades-estado italianas.....32

III.- Orígenes históricos y doctrinales de la representación y de la democracia representativa.....34

IV.- La participación directa histórica de los EEUU en los siglos XVIII y XIX.....49

V.- La participación directa histórica de Suiza. El padre del concepto de la democracia directa en los tiempos modernos: Rousseau.....53

1.- La participación directa histórica de Suiza.....53

2.- El padre del concepto de la democracia directa en los tiempos modernos: Rousseau.....54

VI.- La evolución política del siglo XIX. El movimiento obrero y su relación con la participación ciudadana directa.....60

1.- La evolución política del siglo XIX.....60

2.- El movimiento obrero y su relación con la participación ciudadana directa.....63

VII.- La Constitución de Weimar de 1919 y los mecanismos de participación ciudadana directa.....68

VIII.- Democracia directa en el presente. Diferenciación entre democracia directa y democracia participativa. La libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos.....70

1.- Democracia directa en el presente. Diferenciación entre democracia directa y democracia participativa.....70

2.- La libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos.....74

IX.- La democracia representativa en el presente.....77

X.- La democracia participativa.....90

1.- La democracia participativa.....90

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.- La participación ciudadana.....110

3.- La gobernanza.....115

4.- La democracia semi-directa.....119

5.- Papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) en la democracia participativa.....120

6.- Relaciones entre la democracia participativa y la democracia representativa.....124

CAPÍTULO II
INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I.- Instrumentos de la democracia participativa de aplicación general.....136

1.- El referendo.....136
1.1.- Concepto.....137
1.2.- Tipos de referendo.....140

2.- El plebiscito.....142

3.- La iniciativa popular.....142

4.- La revocación de mandato.....144

5.- La apelación de sentencia.....145

II.- Instrumentos de la democracia participativa de aplicación local.....146

1.- La asamblea abierta.....146

2.- Los núcleos de intervención participativa.....147

3.- Los presupuestos participativos.....152

4.- Los procesos participativos derivados de la Agenda 21.....157

SEGUNDA PARTE

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

REGULACIÓN Y PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

CAPÍTULO I
REGULACIÓN Y PRÁCTICA EUROPEA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I.- Democracia participativa en Suiza.....165

1.- Orígenes históricos.....165

2.- Regulación actual.....167

3.- Regulación local.....172

4.- Conclusiones del sistema suizo.....176

II.- Democracia participativa en Alemania.....179

1.- Orígenes históricos.....179

2.- Regulación federal.....181

3.- Regulación estatal.....182

4.- Regulación local.....184

5.- Materias presentadas a referendo.....186

III.- Democracia participativa en Francia.....187

1.- Orígenes históricos.....187

2.- Regulación nacional.....188

3.- Regulación local.....191

IV.- Democracia participativa en Italia.....193

1.- Orígenes históricos.....193

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.- Regulación actual.....195

3.- Regulación local.....197

V.- Democracia participativa en el Reino Unido.....199

VI.- Democracia participativa en Finlandia.....201

CAPÍTULO II

REGULACIÓN Y PRÁCTICA AMERICANA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I.- Democracia participativa en los EEUU.....203

1.- Regulación general.....203

2.- Desarrollo histórico.....206

3.- Democracia participativa en las elecciones primarias de los partidos estadounidenses para elegir candidatos a la presidencia de los EEUU: los caucuses.....210

4.- Conclusiones del sistema estadounidense.....212

II.- Democracia participativa en Canadá.....215

1.- Regulación general.....215

2.- El caso del Québec.....217

3.- Conclusiones del sistema canadiense.....218

III.- Democracia participativa en Colombia.....219

1.- Regulación general.....219

2.- Conclusiones del sistema colombiano.....225

IV.- Democracia participativa en Venezuela.....226

1.- Regulación general.....226

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.- Regulación local.....231

3.- Conclusiones del sistema venezolano.....234

V.- Democracia participativa en Ecuador......234

VI.- Democracia participativa en Brasil......240

1.- Regulación general.....240

2.- El presupuesto participativo municipal. La experiencia de Porto Alegre.....242

VII.- Cuadro comparativo del desarrollo de la democracia participativa en otros países iberoamericanos......249

CAPÍTULO III

UN CASO EXTERNO A OCCIDENTE. KERALA, INDIA

I.- La India. La experiencia del Estado de Kerala.....251

TERCERA PARTE

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

I.- El siglo XIX desde la Constitución de 1812......262

II.- Finales del siglo XIX y primer tercio del siglo XX. Las normas municipales......265

III.- La II ª República......269

1.- La Constitución de 1931.....269

2.- La Ley Municipal de Cataluña de 1933.....273

3.- La Ley Municipal de 1935.....274

IV.- La Dictadura Franquista......276

V.- La transición a la democracia: 1976-1978......279

1.- El referendo de ratificación de la Ley para la Reforma Política de 1976.....279

2.- El referendo de ratificación de la Constitución de 1978.....286

VI.- La Constitución de 1978. Orígenes y motivaciones de la regulación de la democracia participativa en el texto constitucional......290

1.- Regulación de la democracia participativa en el texto constitucional de 1978.....290

2.- Orígenes y motivaciones de la regulación de la democracia participativa en el texto constitucional de 1978.....291

CAPÍTULO II

ESTADO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.- Análisis del derecho a participar directamente en los asuntos públicos contenido en el artículo 23.1 de la Constitución Española de 1978......309

II.- Democracia participativa en España: ámbito nacional......322

1.- La iniciativa legislativa popular.....322

2.- El referendo consultivo para aquellas decisiones de especial trascendencia.....331
2.1.- Regulación del referendo consultivo.....331
2.2.- Práctica del referendo consultivo.....357
2.2.1.- Referendo consultivo sobre la permanencia de España en la OTAN.....357
2.2.2.- Referendo consultivo sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.....366

3.- El referendo de ratificación de la reforma constitucional.....376

3.1.- Consideraciones comunes aplicables tanto al referendo facultativo como al obligatorio.....377
3.2.- Referendo facultativo del artículo 167 CE.....384
3.3.- Referendo obligatorio del artículo 168 CE.....388

III.- Democracia participativa en España: ámbito autonómico.....391

1.- Democracia participativa autonómica: regulación nacional.....391
1.1.- El referendo para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico.....394
1.2.- El referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía.....398
1.3.- El referendo para la ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía.....401
1.4.- El referendo para la incorporación de Navarra al País Vasco.....417
1.5.- Práctica de los referendos autonómicos: los referendos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía.....421

2.- Democracia participativa autonómica: regulación autonómica.....431
2.1.- La regulación autonómica de las consultas populares.....431
2.2.- La regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular.....450

IV.- Democracia participativa en España: ámbito local.....459

1.- Democracia participativa local: marco normativo general e instrumentos practicados.....459
1.1.- Regulación constitucional de la democracia participativa local. El concejo abierto.....460
1.2.- Iniciativas y consultas populares locales. La regulación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.....466
1.3.- Reformas introducidas en la Ley 7/1985 por la Ley 57/2003. Los distritos y el consejo social de la ciudad.....471
1.4.- Regulación autonómica de la democracia participativa local.....474
1.5.- Regulación local de la democracia participativa local. El Reglamento de Participación Ciudadana de Rivas Vaciamadrid.....491

2.- Democracia participativa local: experiencias prácticas relevantes.....503
2.1.- Rubí.....503
2.2.- Córdoba.....511
2.3.- Sant Quirze del Vallès.....517
2.4.- Las Cabezas de San Juan.....519
2.5.- Castelldefels.....521

2.6.- Puente Genil.....524
2.7.- Barcelona.....531
2.8.- San Juan de Alicante.....533

3.- Democracia participativa local: un estudio de campo en la provincia de Barcelona.....537

CONCLUSIONES

I.- Enumeración de conclusiones.....559

II.- Exposición de conclusiones.....563

1.- Relaciones de la democracia participativa con otros conceptos.....563
1.1.- Democracia participativa y democracia directa.....563
1.2.- Democracia participativa y participación ciudadana.....565
1.3.- Democracia participativa y democracia semi-directa.....568
1.4.- Democracia participativa y gobernanza.....569
1.5.- Democracia participativa y NTIC.....570

2.- Democracia participativa y democracia representativa.....572

3.- Definición de la democracia participativa. La voluntad participativa.....574
3.1.- Definición de la democracia participativa.....574
3.2.- La voluntad participativa.....576

4.- El futuro de la democracia participativa.....580

5.- El ámbito local como futuro ámbito característico de la democracia participativa.....583

6.- Democracia participativa y regeneración democrática.....587

7.- Democracia participativa, Schumpeter y el fortalecimiento del derecho a participar en los asuntos públicos.....590

8.- Democracia participativa en España. Ámbito nacional.....593

9.- Democracia participativa en España. Ámbito autonómico.....595

10.- Democracia participativa en España. Ámbito local. La intensidad

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

participativa.....599
10.1.- Democracia participativa en España. Ámbito local.....599
10.2.- La intensidad participativa.....601

11.- La importancia de la participación en la democracia participativa.....602

BIBLIOGRAFÍA.....607

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

INTRODUCCIÓN

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

INTRODUCCIÓN

I.- OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Es el objeto de la presente investigación el estudio de la democracia participativa y su estado actual en España.

II.- ESTRUCTURA Y MÉTODO

Para llevar a cabo dicho estudio se divide este trabajo en varias partes cada una de las cuales tiene por finalidad ayudar a esclarecer distintos aspectos cuya conjunción ha de permitir que se forme una imagen general del amplio espectro de conceptos teóricos y situaciones prácticas que en el presente dan vida a la democracia participativa y a su ejecución en España.

Estas partes son, en esencia, tres: el concepto y los instrumentos de la democracia participativa, la regulación internacional de la democracia participativa y la experiencia española con la democracia participativa. A su vez, estas partes, para la mejor explicación de los conceptos, se dividen en capítulos.

El fin de esta estructura es, en primer lugar esclarecer qué es la democracia participativa y de qué mecanismos se compone. Esto es esencial, pues, por su relativa modernidad es éste un concepto sobre el que aun existen multitud de cuestiones por resolver. En segundo lugar, y como complemento de la primera parte de esta investigación, exponer cómo se regula y practica la democracia participativa en una serie de países tenidos por relevantes para la misma. En tercer lugar, y como objetivo final para el cual es necesario todo el estudio anterior, exponer la situación de la democracia participativa en España en la actualidad. Esto es, sus orígenes, su regulación y su práctica.

En último lugar, y a modo de conclusiones, se recapitularán los principales elementos surgidos a lo largo de la investigación y se plantearán posibles desarrollos futuros de los mismos.

Más en detalle la estructura de esta investigación es la siguiente:

III.- EL CONCEPTO Y LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En primer lugar, se estudiará el concepto de la democracia participativa. Este análisis no se realizará aisladamente, es decir, no se estudiará qué es la democracia participativa como si fuera una idea que existiera sin relación con ninguna otra. Muy por el contrario, se estudiará la democracia participativa y se intentará construir una imagen completa de la misma, pero en relación con todos los conceptos relacionados con ella.

El primero de estos conceptos ha de ser, necesariamente el de la democracia representativa, pues desde se argumentará que la democracia participativa no es tanto un nuevo concepto surgido de la nada o basado exclusivamente en sí mismo, sino, un elemento evolutivo propio del desarrollo de la democracia representativa. Esto es, no sería posible la existencia de la democracia participativa sin que previamente hubiese existido la democracia representativa.

No se pretende afirmar que la democracia participativa no tenga identidad propia conceptualmente hablando, pero sí que dicha identidad hay que entenderla no aisladamente, sino en relación con la democracia representativa y con su evolución, de la cual y debido a la cual surge, como ya se analizará, la democracia participativa.

Por ello, se estudiará el surgimiento, formación y desarrollo histórico del concepto de democracia representativa en paralelo al desarrollo de las ideas participativas con la finalidad de entender el surgimiento de la democracia participativa no de forma aislada, no como un fenómeno espontáneo y sin raíces de ningún tipo, sino como un escalón más en el desarrollo de la democracia representativa.

Junto con el de democracia representativa, el concepto de democracia participativa se estudiará en relación con otros conceptos. Uno de ellos será el de democracia directa. En este sentido, se tratará de diferenciar entre ambos, clarificar donde empieza uno y termina el otro y si es o no es correcto servirse de ambos como sinónimos como habitualmente se tiende a hacer.

Porque si una circunstancia se produce alrededor de la idea de democracia participativa es la de la confusión conceptual. Difícilmente puede estudiarse la situación y estado actual de la democracia participativa en España si antes no se sabe bien claramente qué es la democracia participativa. Y para saberlo hay que distinguirla de una serie de conceptos cuyo uso es cada vez más habitual y que suelen ser usados como sinónimos de la democracia participativa o, cuando

menos, como cercanos, próximos o familiares a ella pero sin clarificar la mayoría de las veces si realmente son sinónimos, en qué se diferencian en caso de no serlo, como se relacionan unos con otros, etc.

Son conceptos estos como el ya citado de democracia directa, el de democracia semi-directa, el de participación ciudadana, el de gobernanza, etc. cuyo significado exacto se pretende esclarecer para así diferenciarlos del de democracia participativa y permitir con ello un estudio más correcto de la misma. No obstante, esta diferenciación y precisión conceptual se hará siempre en la dirección de distinguir unos conceptos de otros, pero, al tiempo, de entenderlos como relacionados todos entre sí, pues así es como se muestran y debido a ello es por lo que habitualmente se les suele confundir y mezclar.

Una vez analizado el concepto de la democracia participativa, se estudiarán a continuación lo que en este estudio se denominan los instrumentos de la democracia participativa, es decir, los mecanismos o procesos a través de los cuales la democracia participativa puede ser puesta en práctica. La clasificación que se expondrá distinguirá entre:

a) los instrumentos de la democracia participativa de aplicación general.

b) los instrumentos de la democracia participativa de aplicación local.

Como instrumentos de la democracia participativa de aplicación general se estudiará el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato y la apelación de sentencia. Como instrumentos de la democracia participativa de aplicación local se estudiarán la asamblea abierta, los núcleos de intervención participativa, los presupuestos participativos y los procesos participativos derivados de la agenda 21.

La clasificación realizada no tiene, ni mucho menos, ambiciones de ser absoluta. Es una opción que se presenta en el conocimiento que otras muchas pueden ser presentadas. No obstante, se hace desde la creencia de que en ella constan los instrumentos de la democracia participativa más relevantes en el presente.

IV.- REGULACIÓN Y PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Estudiados los distintos instrumentos de la democracia participativa, se procederá a continuación a analizar su puesta en práctica en distintos países de Europa y América cuya experiencia se tiene por relevante para España ya sea

por la influencia que el Derecho de dicho país ha ejercido históricamente y ejerce en el presente en el Derecho español, por la relevancia internacional de dicho país en el ámbito de la democracia participativa o por lo novedosos y originales que se consideran alguno o algunos de los instrumentos de la democracia participativa llevados a cabo en estos países.

Así, por ejemplo se estudiará la situación de la democracia participativa en Alemania, en Francia y en Italia por la influencia que el Derecho de estos países ha tenido y tiene en el Derecho español. De este modo, resulta especialmente de destacar la influencia que la regulación constitucional de la democracia participativa italiana tuvo en la redacción de los artículos relativos a la democracia participativa en la Constitución española de 1978.

Se estudiará igualmente la democracia participativa suiza y brasileña por su gran relevancia internacional en el ámbito local. En el primer caso por la tradición histórica del país helvético, referente inexcusable de la democracia participativa local, y en el segundo caso por la novedosa y popular práctica de los presupuestos participativos locales en las ciudades brasileñas. Cualquier localidad del mundo que ponga en práctica instrumentos de la democracia participativa local ha de conocer necesariamente las experiencias suiza y brasileña.

También se estudia el reciente desarrollo de la democracia participativa en países como Venezuela, Colombia o Ecuador por considerárseles exponentes de las corrientes más innovadoras en materia de democracia participativa y por contener sus Constituciones, algunas extraordinariamente recientes, algunos de los más originales instrumentos de la democracia participativa que existen en el presente.

Se estudiará Canadá por conocer la experiencia del Québec con los referendos sobre la independencia, se estudiarán los EEUU por su tradición participativa local o por sus populares caucuses en las elecciones primarias de sus partidos, etc. En total, dentro de Europa se estudiará la democracia participativa de Suiza, de Alemania, de Francia, de Italia, del Reino Unido y de Finlandia. De América se estudiará la democracia participativa de Canadá, de los EEUU, de Colombia, de Venezuela, de Ecuador, de Brasil y se analizará un breve cuadro comparativo de los restantes países hispanoamericanos. También se estudiará un caso externo a estos dos continentes cual será el del estado indio de Kerala.

V.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Una vez estudiados el concepto de la democracia participativa, los instrumentos más relevantes a través de los cuales se materializa, y la forma en la que se pone en práctica en los países más relevantes en materia de democracia participativa, se procederá a introducirse decididamente en la situación y estado de la democracia participativa en España y para ello lo primero será conocer los orígenes históricos de la democracia participativa en España.

Este estudio histórico partirá de la Constitución de 1812 y analizará el desarrollo de las ideas participativas en la España de los siglos XIX y XX para llegar a los tres periodos históricos considerados como más relevantes para comprender el origen de la democracia participativa española actual. Se considera a estos periodos como los más relevantes debido a su cercanía histórica y a su conexión con el inmediato presente español. Estos tres periodos son la II ª República, la Dictadura Franquista y el periodo de transición a la democracia con especial interés en la fase constituyente en la que se redactó la Constitución de 1978 y se diseñaron algunas de las directrices y líneas fundamentales de la democracia participativa española. Se analizarán todos los referendos realizados en estos años desde su regulación, sus resultados y sus repercusiones.

Particularmente importantes fueron, en este sentido, y por ello se estudiarán también, los debates parlamentarios constituyentes que hicieron que los distintos artículos constitucionales que regulan la democracia participativa española en el presente se redactaran en la forma en la que acabaron por redactarse aun y que hubieron otras opciones y posibilidades.

Tras el estudio de los orígenes históricos de la democracia participativa española y habiéndole prestado especial interés a los 50 años inmediatamente anteriores a la aprobación de la Constitución de 1978 y en particular al proceso de elaboración del texto constitucional en lo relativo a los artículos que regulan la democracia participativa, se procederá al estudio de la situación actual de la democracia participativa en España, entendiendo por tal situación actual la procedente de la aprobación de la Constitución de 1978.

Este estudio será la parte más extensa y se dividirá en diferentes secciones. Una primera sección estudiará el derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos contenido en el artículo 23.1 CE. A continuación, habrá tres secciones dedicadas respectivamente al estudio de la democracia participativa española en su ámbito nacional, en su ámbito autonómico y en su ámbito local. En cada una de estas tres secciones se

estudiarán los distintos instrumentos de la democracia participativa española puestos en práctica en los distintos ámbitos territoriales, su regulación y los casos más relevantes en los que se han puesto en práctica.

Así, por ejemplo, en la sección dedicada al ámbito nacional se estudiarán los instrumentos de la democracia participativa recogidos en la Constitución. Se analizarán las leyes que los regulan. Y se expondrán los casos más destacados en los que algunos de estos instrumentos se llevaron a cabo (referendo de la OTAN, etc.). En la sección dedicada al ámbito autonómico se estudiarán por un lado los distintos referendos autonómicos contenidos en la Constitución tanto desde su regulación como desde su práctica (analizando todos los referendos autonómicos realizados, sus resultados y repercusiones) para, a continuación, estudiar la regulación que de la democracia participativa hacen las propias CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía y sus leyes autonómicas prestando especial interés a la polémicas surgidas en estas materias entre el Estado y algunas CCAA en los últimos años.

En la sección dedicada al ámbito local -el más popular y de mayor desarrollo en la actualidad- se estudiará la regulación tanto nacional, como autonómica, como local de la democracia participativa local, se analizará pormenorizadamente la experiencia de las localidades punteras en democracia participativa local y, a modo de experiencia de estudio de campo, se concluirá exponiendo un proyecto de investigación realizado entre 2007 y 2008 del que fue coautor el autor de esta Tesis y cuyo objeto fue el estudio de la situación de la democracia participativa en 16 municipios de la provincia de Barcelona y la elaboración para la provincia de Barcelona de un plan de desarrollo de la democracia participativa y el uso de las nuevas tecnologías para la promoción de dicho desarrollo.

VI.- CONCLUSIONES

En la última parte se procederá a recapitular pormenorizadamente desde la reflexión las distintas conclusiones y puntos de debate obtenidas y surgidos a lo largo de las secciones anteriores de todo el estudio. De este modo, si en las diferentes preguntas de esta Tesis se analizarán los conceptos y las distintas regulaciones de una forma esencialmente expositiva y descriptiva -aunque en determinados puntos también habrá espacio para la reflexión y la proposición-, en la parte dedicada a las conclusiones se volverá sobre las conclusiones y puntos de debate esenciales que hayan ido surgiendo desde una perspectiva esencialmente propositiva.

Elementos que se plantearán en esta última parte serán el concepto de democracia participativa y su relación con el de democracia representativa, límites entre la participación ciudadana y la democracia participativa, diferenciación entre democracia participativa y la democracia directa, reflexiones sobre el debate doctrinal abierto sobre el carácter y finalidades de la gobernanza, relaciones entre la democracia participativa y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el futuro de la democracia participativa y las distintas posibilidades de desarrollo de la misma con especial atención al ámbito de lo local, etc.

VII.- JUSTIFICACIÓN DE LA AMPLITUD DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación parte de la premisa de ser consciente de que la primera reflexión de la que puede ser objeto es la de la crítica a su aparentemente excesivo objeto de estudio. Objeto de estudio que, al ser tan amplio, lleva aparejado necesariamente que el mismo no analice con una profundidad exhaustiva todos los conceptos que en la misma se recogen.

No obstante, como se ha señalado páginas atrás, el objeto de este trabajo es el estudio de la democracia participativa y su estado actual en España. Es decir, se pretende conformar un conocimiento global tanto de la democracia participativa como concepto, como de su estado en la España del presente. Desarrollar una perspectiva general de la democracia participativa como idea y exponer el marco general de su aplicación en España. El objeto de estas páginas es, en definitiva, ser un estudio de conjunto, de totalidad.

No es el objeto de este trabajo analizar uno u otro instrumento concreto de la democracia participativa. Hay tesis doctorales cuyo objeto de estudio es exclusivamente el referendo o la iniciativa legislativa popular. Hay tesis doctorales cuyo objeto de estudio es incluso más concreto y se centra en la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico y local. Tampoco se pretende desde estas páginas estudiar exclusivamente la democracia participativa desde su aspecto teórico o centrar el foco del estudio en la relación entre algunos de los conceptos que se estudiarán aquí.

Existen estudios que analizan con gran profundidad o detalle determinados aspectos de la democracia participativa -en la actualidad hay muchos estudios dedicados íntegramente a analizar con gran detalle determinados aspectos concretos de la democracia participativa local-, pero lo que no abundan son los estudios que aborden la democracia participativa en su conjunto, como todo,

abarcando tanto el aspecto teórico-doctrinal, como el análisis de la regulación jurídica, como el estudio de la práctica de la democracia participativa en todos los ámbitos territoriales de España simultáneamente.

Ese es precisamente el objeto de esta Tesis: constituirse en estudio global de la democracia participativa, en estudio tanto del aspecto teórico, como del aspecto de análisis de regulaciones jurídicas, como del aspecto de estudio de la práctica de la democracia participativa. Esto se hace sabiendo que necesariamente se ha de sacrificar parte de la exhaustividad en favor de conseguir desarrollar y formar una perspectiva general de la democracia participativa, pues sería materialmente imposible (se necesitarían miles de páginas) elaborar una Tesis que simultáneamente diese una perspectiva total de la democracia participativa y que, al tiempo, gozara de una perfecta exhaustividad en el estudio de todos los conceptos a los que se enfrentase.

Se pretende, en definitiva, obtener un conocimiento general tanto de qué es la democracia participativa como concepto, como de qué forma se regula en España y cómo se pone en práctica en los distintos ámbitos territoriales españoles. Esto se hace sabiendo que este deseo de globalidad, de dar una perspectiva general que se considera esencial para comprender plenamente -y no sólo parcialmente y limitada a uno de sus instrumentos- la democracia participativa, implica que algunos conceptos no se desarrollen con un máximo detalle, pero también se hace creyendo que la única manera de entender plenamente un concepto -o, como mínimo, hacerse una idea del mismo- es estudiándolo en su totalidad, tanto en su teoría, como en su regulación, como en su práctica y pensando que un excesivo análisis y detalle de todos los conceptos contenidos en esta Tesis hubiera acabado por llevar a un trabajo inabarcable y que habría carecido de la necesaria perspectiva general que se considera esencial para entender qué es democracia participativa y cómo se aplica en el presente en España.

PRIMERA PARTE

CONCEPTO E INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. ESTUDIO HISTÓRICO Y TEÓRICO-DOCTRINAL DEL ORIGEN Y EL DESARROLLO DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En el presente apartado se estudia el origen del concepto de democracia participativa. Igualmente, se expone el desarrollo histórico y teórico-doctrinal más relevante que el mismo ha tenido desde su origen hasta el presente y se analizan las distintas opiniones doctrinales que existen en la actualidad.

La exposición se ordena alrededor de una idea central, cual es que el concepto de democracia participativa debe ser entendido en relación con el concepto de democracia representativa. Como se expone pormenorizadamente en las siguientes páginas y tal como sostiene la mayoría de la doctrina, la democracia participativa ha de ser entendida en la actualidad como un complemento de la democracia representativa, como una serie de instrumentos que permiten la introducción de mayor participación ciudadana en la democracia representativa, así como un mejor control sobre los representantes elegidos por la ciudadanía.

La democracia participativa no substituye a la democracia representativa, sino que la complementa. No es posible entender, por tanto, la democracia participativa si no se entiende también la democracia representativa, puesto que la primera va necesariamente unida a la segunda. No es posible comprender el origen de la democracia participativa si no se comprende como un fenómeno desarrollado en el seno de la propia evolución de la democracia representativa. Cualquier estudio sobre la democracia participativa debe, en definitiva, estudiarla en relación con la democracia representativa, tanto en su origen, como en su situación y relación actual.

De la misma manera, tampoco se puede entender plenamente el concepto de democracia participativa si no se entienden conceptos necesariamente relacionados -a veces confundidos- con él como el de democracia directa o el de democracia semi-directa, el de gobernanza y el de participación ciudadana o el papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la democracia participativa.

Es por todo esto que en las páginas que vienen a continuación se lleva a cabo una exposición que pretende desarrollar la tesis expuesta siguiendo una evolución cronológica de tipo dialéctico cuyo objetivo no es tanto realizar un

análisis exhaustivo de toda la historia y evolución de la democracia directa y de la democracia representativa -elementos los cuales requieren ellos solos no uno, sino posiblemente varios estudios como éste-, sino tratar de entender la democracia participativa no como elemento aislado, sino como elemento surgido de la evolución de la democracia representativa en su relación con la democracia directa. El estudio se ordena en las siguientes partes:

I.- Los orígenes históricos remotos de la participación ciudadana directa como mecanismo de gobierno: en esta dirección se estudian la Grecia y la Roma clásicas, así como la aportación del pensamiento cristiano.

II.-Las experiencias medievales de participación ciudadana directa. Las ciudades-estado italianas.

III.- Los orígenes históricos y doctrinales esenciales de la representación y de la democracia representativa como mecanismo de gobierno: en esta dirección se estudia la evolución histórica y social así como el pensamiento político del que surge la idea moderna de la representación y de la democracia representativa y que se produce desde finales de la Baja Edad Media hasta finales del siglo XVIII.

IV.- La experiencia histórica de gobierno directo de los EEUU en los siglos XVIII y XIX como uno de los primeros modelos de participación ciudadana directa surgidos en los tiempos modernos.

V.- La experiencia histórica de gobierno directo de Suiza y la figura de Rousseau.

VI.- La evolución política del siglo XIX. El movimiento obrero y su relación con la participación ciudadana directa.

VII.-La introducción de mecanismos participativos por la Constitución de Weimar de 1919.

VIII.- El concepto de democracia directa tal como se entiende en el presente distinguiéndolo del de democracia participativa. Se hace una referencia a la diferenciación entre la libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos y su relación con las demandas de mayor participación ciudadana del presente.

IX.- El concepto de democracia representativa tal como se entiende en el presente.

X.- Finalmente, -y como conclusión dialéctica- se estudia el concepto de democracia participativa desde la perspectiva de entenderlo como el resultado de aplicar en el mundo actual la idea de participación ciudadana directa al modelo de la democracia representativa. En esta pregunta se analizan pormenorizadamente una serie de conceptos y de relaciones entre conceptos con el fin de intentar esclarecer y delimitar mejor el de democracia participativa:

1) el concepto de democracia participativa.

2) el concepto de participación ciudadana.

3) el concepto de gobernanza.

4) el concepto de democracia semi-directa.

5) el papel de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en relación con la democracia participativa.

6) las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa.

El objetivo de la estructura expositiva indicada es comprender el concepto de democracia participativa no de forma aislada -lo cual no tendría mucho sentido y no permitiría comprender el concepto en su plenitud-, sino en relación con el concepto de democracia representativa, el de democracia directa y los restantes conceptos citados.

Es por ello, que la exposición se plantea en forma de evolución histórica dialéctica (democracia directa - democracia representativa - democracia participativa) que no pretende ser exhaustiva en el análisis histórico doctrinal, sino permitir la comprensión de la democracia participativa como un elemento inserto en la evolución de la democracia representativa, como un paso más en el juego dialéctico entre democracia directa y democracia representativa, como una, hasta cierto punto, conjunción de ambos modelos que lleva a convertir a la democracia participativa en una evolución o desarrollo de la democracia representativa actual.

Se pretende así entender desde una perspectiva más amplia y esclarecedora el concepto de democracia participativa, comprender su sentido y significado en

la actualidad y evitar las habituales confusiones conceptuales entre todos los conceptos citados.

I.- ORÍGENES HISTÓRICOS REMOTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA

Tres son los elementos que se verán en este punto:

1.- la democracia directa griega.

2.- la República Romana

3.- La aportación del pensamiento cristiano a partir del Imperio Romano.

Se eligen estos elementos por considerar, que una de las características esenciales de la democracia participativa tal y como ha de ser entendida en la actualidad es la participación ciudadana directa en el gobierno, la cual surge históricamente en Grecia y también se manifiesta en Roma. Igualmente, se destaca la aportación del pensamiento cristiano a partir de la época imperial romana como generador de la idea de la igualdad de todos los seres humanos, el cual es un elemento esencial de cualquier modelo democrático del presente y no existía como se entiende en el presente ni en Grecia ni en la Roma republicana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.- La Grecia clásica. La democracia ateniense.

1.1.- La Grecia clásica.

Decía Aristóteles que *"el bien se deriva de la ciencia soberana, de la ciencia más fundamental de todas, y esta es precisamente la ciencia política."*[1] A lo cual le respondería Platón, en un sentido tan burlón como opuesto que, "(...) *nuestros políticos, son las gentes más divertidas del mundo con sus reglamentos que modifican sin cesar."*[2] Más allá de las divergencias entre el maestro y el alumno, si una cosa parece cierta, y de ella son buen ejemplo estas citas, es que la reflexión política occidental surge en Grecia.

Particularmente, la idea más comúnmente extendida respecto a la Grecia clásica y a su desarrollo político es que fue en ella donde surgió el concepto de

---

1 Aristóteles, *Ética para Nicómaco*, libro I, Alba, Madrid, 1998, pág. 6.

2 Platón, *La república*, libro IV, Edicomunicación, Barcelona, 1999, pág. 143.

democracia y que, más aun, dicho concepto sería asimilable a lo que hoy se entendería por democracia directa. ¿Pero es esto completamente cierto?[3] Si se estudia el modelo griego -el modelo ateniense- se pueden extraer de él diversas conclusiones. Por ejemplo, ya que se les ha citado arriba, ¿qué opinaban Platón y Aristóteles de la democracia? A poco que se estudien las teorías políticas de Platón, es fácil tener una imagen bastante clara de lo que pensaba de la política en general y de las distintas formas de gobierno en particular.

No es extraño encontrar multitud de párrafos en los distintos libros que componen la *República-Politeia* en los que Platón define a los políticos como *"zánganos con aguijón"* o a la misma democracia como uno de los *"caracteres viciados"* para, a continuación explicar los efectos del advenimiento de un sistema democrático con la afirmación de que *"el gobierno se hace democrático cuando los pobres, consiguiendo la victoria sobre los ricos, degüellan a los unos, destierran a los otros y reparten con los que quedan (...)*[4]. Platón era de la opinión que la democracia era una perversión de otras formas de gobierno más nobles a la que llevaban el desprecio a las leyes y la búsqueda de una libertad inmoderada por parte del pueblo.[5]

Por su parte, Aristóteles, si bien parte de una crítica a la visión utópica que de la política tenía su maestro y trata de enfocarla como una ciencia empírica, acaba también a la manera de Platón reclamando el gobierno para los más preparados o aristócratas aunque en su caso no denigra la democracia como hizo su

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[3] En este punto resulta muy interesante la reflexión de De Cabo cuando señala que realmente la teoría política griega no es una teoría política democrática. Así indica que *"la teoría política griega no es una teoría política democrática. Sus manifestaciones más relevantes tienen lugar ciertamente -y ello es un hecho notable- en la fase en la que en la práctica la polis real es más democrática; sin embargo, la teoría política que surge sólo tiene que ver con esa realidad en cuanto se aleja de ella."* Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional,* Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pág. 137.

[4] Platón, *La república,* libro VIII, Edicomunicación, Barcelona, 1999, pág. 297-298.

[5] Platón no era ni mucho menos un demócrata. De hecho, al sistema político al que aspira en toda su obra es a uno de tipo aristocrático que ni mucho menos se caracterizaría por disfrutar de muchos elementos de lo que hoy en día se llamaría democracia y que, muy por el contrario, se fundaría en multitud de rasgos que actualmente algunos podrían llegar a definir como totalitarios (selección de los individuos, eliminación de los no aptos...) o, incluso, comunistas (comunidad ideal de bienes -e incluso mujeres- entre los gobernantes aristócratas...) y, desde luego, no por otro tipo de consideraciones más propias del ideal democrático.

maestro sino que la considera uno de los sistemas de gobierno que buscan el bien común junto con la monarquía y la aristocracia[6].

La democracia (a la que él se refiere como *politeía*) puede degenerar en la demagogia pero no lo hará mientras gobiernen los mejores con el apoyo de la comunidad[7] -las "clases medias"- y con vistas al bien común. Este es el sistema por el que él parece inclinarse, si bien es cierto que no otorga expresamente la primacía a ninguna forma de gobierno y opta más bien por ser pragmático y tener en cuenta los condicionantes económicos, geográficos o psicológicos de los pueblos como motores que llevarán a estos a elegir una u otra forma de gobierno[8].

La democracia griega surgió en el siglo V antes de Cristo y alcanzó su forma más desarrollada en la Atenas de Pericles[9], en la cual poseían derecho a voto apenas unos pocos miles de individuos o ciudadanos hasta el punto que, en los momentos de apogeo del sistema, para alcanzar el *quorum* suficiente con el que llevar a cabo una votación apenas se requería la asistencia de seis mil personas. Es decir, la democracia directa ateniense funcionaba en tanto en cuanto los sujetos que se beneficiaran de ella fueran relativamente pocos pues, como el propio Aristóteles señalaba, si aumentaba en exceso el número de votantes el

---

6 Para Aristóteles, cuando no se busca el bien común sino el provecho propio, estas tres formas de gobierno degeneran respectivamente en tiranía, oligarquía y demagogia.

7 Respecto a la idea de comunidad, es de destacar que Aristóteles expuso sus sistemas de gobierno siempre en el marco de una pequeña ciudad-estado considerando absurdos colosos de pretensiones universalistas del tipo del creado por su discípulo Alejandro Magno. Con esto se llega al rasgo más característico de la democracia -directa- griega cual es que su existencia siempre se circunscribió a las ciudades-estado, entes pequeños tanto en lo relativo a su superficie como, sobre todo, en lo referente a su población.

8 Esta interpretación de Aristóteles parece adecuada, pues coincide con su teoría ética para la cual la virtud consiste ante todo en el "término medio" adaptado a las circunstancias, la naturaleza de los hombres y las exigencias de la prudencia -es decir, de la misma manera que la forma de gobierno correcta se basa en las clases medias "dirigidas" por los más preparados, la virtud radica en el termino medio moderado por la prudencia, las circunstancias, etc.-. Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural,* SM, Madrid, 1997, pág. 79.

9 Para algunos autores el origen de la democracia directa ateniense habría que buscarlo en la batalla de Marathón, en la activa participación que los ciudadanos tuvieron en ella y en las consiguientes exigencias de mayores cuotas de poder que hicieron y que canalizó Pericles articulando un sistema de gobierno que les permitía intervenir directamente en el mismo. Ganuza Fernández, E. ; Álvarez de Sotomayor, C. -coordinadores- *Democracia y presupuestos participativos,* Icaria Editorial, Barcelona, 2003, págs. 14-15.

sistema no funcionaría por algo tan simple como el no poder reunir y escuchar en un mismo recinto a todos los ciudadanos al mismo tiempo.[10]

Este sistema de gobierno por un lado era sumamente innovador al facultar a los ciudadanos para votar directamente todas sus leyes sin necesidad de intermediarios, mientras que por el otro era justamente lo contrario al no otorgar tal derecho a las mujeres, a los esclavos y a todo aquel que no gozase de la condición de ciudadano con lo que expulsaba del sistema a un enorme número de individuos. Tal era la paradoja, siempre desde el punto de vista actual, que personajes tan relevantes como eran los sofistas, los cuales entre otras cosas educaban a un elevado tanto por cierto de los políticos atenienses, no podían participar en los asuntos públicos al estar gran parte de ellos entre los extranjeros (*metecos*) y por tanto no poseer ni la condición de ciudadanos, ni el derecho al voto.[11]

La esencia misma de la democracia griega era la existencia del fenómeno de la esclavitud pues no era otra cosa sino ésta la que permitía a los ciudadanos poder dedicar grandes cantidades de su tiempo a los asuntos políticos haciendo que entre lo privado y lo público no existiese una frontera como al modo actual la hay. Sin la liberación que del trabajo suponía la esclavitud no hubiese sido posible, en gran medida, la democracia directa griega por la falta de tiempo que hubiesen padecido los ciudadanos. La problemática surge cuando se pretende hacer proceder la democracia actual de la helena, pues el elemento definidor del sistema actual, el cual no es otro que la igualdad de todos los seres humanos ante la ley, era justamente el que se debía negar con más fuerza en aquellos tiempos para permitir la existencia de la democracia.[12]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

1.2.- La democracia ateniense.

---

[10] Son muy interesantes las palabras de Aristóteles cuando comenta que *"(…) Pericles se convirtió en uno de los jefes del pueblo (…) en tiempos de Pericles el estado se hizo más democrático aun (…) así, el pueblo se atrevió a intervenir por sí mismo en todos los ámbitos de gobierno (…)"* Aristóteles, *Constitución de los atenienses, 27, 1,* en Davies, J.K. *La democracia y la Grecia Clásica,* Taurus, Madrid, 1981, pág. 58.

[11] Vidal-Naquet, P. *La democracia griega, una nueva visión,* Akal Universitaria, Madrid, 1992, págs. 46-56.

[12] No obstante y estas paradojas que surgen al comparar el concepto de democracia tal como se entendía en la Grecia clásica con el que se acepta actualmente, el hecho es que en la Hélade se dieron formas políticas que fundan la historia de la democracia y, en particular, de la democracia directa.

Grecia se componía de pequeñas ciudades-estado, las *polis*, integradas por territorio, población y gobierno propios y autónomos. Eran pequeños Estados con su propia fisonomía, Derecho y vida peculiar (por ejemplo y por oposición, Atenas y Esparta) en las cuales -al menos, en las que tuvieron algún tipo de organización democrática- la asamblea del pueblo o *ecclesia* era el fundamento del sistema democrático directo. El caso paradigmático de organización democrática fue Atenas.[13]

Los ciudadanos atenienses se reunían en el *Ágora* -es decir, en la asamblea- (en un número aproximado a los cinco mil en el caso de la Atenas de Pericles) para discutir los asuntos fundamentales de la *polis*: proyectos de ley, decretos, los nombramientos por un año de los *estrategas* (los cuales podían reelegirse, cosa que así hacían continuamente -siendo el ejemplo más famoso el de Pericles-, hasta que se acabó por verlos como a una especie de Poder Ejecutivo) o funcionarios militares que, en número de diez, se turnaban diariamente para ejercer el mando del ejército[14].

Resulta interesante detenerse en algunas definiciones y detalles que de esta asamblea dan los autores. Bobbio se refiere a la asamblea como el *"ágora o ecclesia, o sea, la asamblea de todos los ciudadanos en un lugar público, al objeto de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos o pronunciar acusaciones y, decidir a mano alzada o mediante trozos de loza, tras haber escuchado los argumentos en pro y en contra presentados por los oradores. Una vez reunido el pueblo, el heraldo imprecaba contra todo el que trátese de engañar al pueblo y, para que los demagogos no abusaran de sus artes oratorias, la asamblea permanecía en todo momento bajo la mirada -nótese esta referencia al acto de ver- de Dios."*[15]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

13 Davies, J.K. *La democracia y la Grecia Clásica*, Taurus, Madrid, 1981, págs. 57-68.

14 También se decidía en el *Ágora* el nombramiento de los magistrados que se encargaban de la administración de justicia y se les pedía cuentas una vez terminaban sus funciones; en general, se controlaba a los otros órganos políticos de la ciudad; se decidía sobre las relaciones exteriores de la *polis* incluyendo aquí decidir sobre la paz y la guerra; se tomaban las decisiones judiciales de mayor relevancia -como las penas de muerte-; etc. Se realizaban las sesiones, se calcula que unas cuarenta al año, en la colina del *Pnyx*. Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico, D.F. 2001, págs. 11-12.

15 Debido a estos condicionantes, Bobbio afirma que no por casualidad la asamblea popular ateniense ha sido comparada por muchos con un teatro, un estadio o un espectáculo público cuyos espectadores tenían como objetivo tomar parte del evento que se desarrollaba ante y para ellos. Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 108-109.

Para De Cabo la asamblea *"es el órgano participativo por excelencia. Todo ciudadano tiene el derecho y el deber de asistir a ella. La única restricción es la exigencia de la mayoría de edad (los 18 años de los efebos o neotatoi) y el servicio militar que duraba dos años (...) La Asamblea se reunía en el ágora o plaza del mercado, aunque a medida que fue ampliándose la participación hasta llegar a reconocerse el derecho a todo ciudadano (la asistencia habitual en la polis clásica se calcula en 5.000 o 6.000 en su mayoría de procedencia urbana) fue necesario habilitar un nuevo lugar que generalmente se situaba en un paraje elevado, en una colina en la que antes de llegar a la cima se excavaba una terraza (en Atenas la famosa colina Pnyx sobre el mar, sobre el ágora, sobre el Areópago y la Acrópolis) en forma semicircular como muchos de los actuales parlamentos y se hablaba hacia dentro, hacia el muro de contención, para evitar la escucha desde el exterior, es decir, para evitar la actuación y participación desde fuera de las instituciones (...)*[16]

Para poder obtener resultados de la multitudinaria organización asamblearia y por razones de orden, un Consejo o Senado denominado *Bulé,* cuyos miembros eran elegidos entre las diez tribus del Ática[17], estudiaba los proyectos de ley y otras decisiones con la debida anticipación emitiendo un informe y

---

[16] Continúa indicando De Cabo que *"el uso de la palabra se concedía a todos los asistentes. Cada ciudadano podía intervenir y expresar su opinión sobre cada uno de los asuntos incluidos en el orden del día, pero sólo una vez por cada asunto. Terminada la discusión se procedía a la votación. Las votaciones eran de dos clases: la fórmula general era la de brazos levantados pero, cuando se tratara de asuntos no generales sino que afectaran a un ciudadano concreto, el voto era secreto utilizándose trozos de cerámica. Sobre la convocatoria y reunión de la Asamblea se establecía una periodicidad determinada; sin embargo, sobre esta periodicidad existen notables discrepancias que oscilan entre afirmar que se convocaba una vez al mes (en realidad una vez cada Prytania o período de 36 días aproximadamente) o hasta cuatro veces al mes. La explicación de estas discrepancias parece que se debe a que fue variando el número de convocatorias partiendo de una y llegando hasta cuatro al mes en la época de Pericles (...)"* Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, págs. 105-107.

[17] Resulta interesante detenerse en el sistema de elección que se utilizaba pues era éste el del sorteo. Así, de los quinientos miembros del Consejo le correspondían a cada tribu del Ática cincuenta miembros que se elegían mediante sorteo entre las listas que se hacían en cada tribu -la cual ejercía a modo de circunscripción- con aquellos ciudadanos de más de treinta años de edad que desearan tomar parte en el proceso. El sorteo tenía la virtud para los griegos de unir por un lado la igualdad y por el otro la posibilidad de la intervención divina, pues todos los ciudadanos que se presentaban al sorteo participaban en el mismo en perfecta igualdad y todos se encontraban sometidos para su elección al azar, destino o a la, para ellos, intervención de los dioses en favor o en contra de los candidatos.

presentándolo después a la Asamblea.[18] El presidente del Consejo cambiaba diariamente y ejercía como tal de sol a sol, siendo también presidente de la Asamblea[19] cuando ésta tenía lugar[20].

Los proyectos legislativos podían ser presentados a la Asamblea por cualquiera de los ciudadanos en la primera reunión del año teniendo que esperar al siguiente año si no aprovechaban esa oportunidad. El proyecto pasaba luego al Consejo el cual podía, en su caso, hacer objeciones. Si el proyecto no era vetado por el Consejo y los *arcontes temotestas*[21], la presidencia de la Asamblea, en la primera reunión del año, sometía a la Asamblea el proyecto para decidir si se discutía o no.

El autor del proyecto procedía a su defensa y su explicación, se oían las objeciones y si la mayoría se inclinaba a favor del proyecto se continuaba el procedimiento y el proyecto se fijaba al pie de todas las estatuas de los héroes

---

18 Las funciones de este Consejo eran numerosas y así, cuando Clístenes creó el Consejo de los Quinientos, éste se encargaba de las relaciones internacionales, recibía a los embajadores y los presentaba a la Asamblea, verificaba el ejercicio de los derechos cívicos y las calidades morales de los arcontes, preparaba el orden del día de la Asamblea y, lo que era lo más importante y ya se señaló anteriormente: actuaba de órgano preparatorio de las reuniones de la Asamblea hasta el punto de que ningún asunto podía presentarse ante ella sin haber sido tratado antes en el Consejo. Es pues evidente que el Consejo actuaba como el órgano ejecutivo de la Asamblea.

A diferencia de la Asamblea, el Consejo actuaba permanentemente, pero como por su elevado número de miembros su funcionalidad hubiera resultado difícil, se optaba por que actuara sirviéndose de cincuenta de sus quinientos miembros -los cincuenta de alguna de las tribus-, los cuales ejercían las funciones del Consejo durante un mes siendo substituidos al siguiente por otros cincuenta miembros.

19 La Asamblea y el Consejo eran encabezados por un presidente -como ya se ha indicado, era la misma persona- y era este presidente quien le concedía a los ciudadanos la palabra. Los principales oradores eran los miembros del Consejo y los buenos oradores tenían gran influencia política tal como era el caso de los Pericles, Alcibiades, Nicias, Aristides o Temistocles. Hasta el punto de que, si bien en un principio todo orador de la Asamblea era formalmente igual a los demás, en la práctica los oradores más destacados -generalmente pertenecientes a las familias más importantes de la *polis*- ejercían una influencia en el conjunto de la Asamblea muy superior a la ejercida por el resto de oradores.

20 Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pág. 106-108.

21 Los *arcontes temotestas* controlaban la legislación, intervenían de forma preventiva en la función legislativa, revisaban las leyes y determinaban si existían algún tipo de contradicciones entre ellas y, en la información preliminar del procedimiento, hacían referencia a las posibles innovaciones inútiles o peligrosas y proponían supresiones, adiciones y enmiendas pudiendo llegar a paralizar un proyecto de ley.

epónimos y antes de la siguiente asamblea el secretario lo leía en voz alta para conocimiento de todos los ciudadanos. En la siguiente asamblea de ese año se nombraba a la comisión encargada de considerar el proyecto la cual se componía de mil ciudadanos (*nemotestas*).[22]

Como puede observarse, la aprobación de una ley no era un acto sorpresivo fruto de una propuesta e inmediata aprobación en la Asamblea. Por el contrario, el método era de democracia directa a la hora de la propuesta y el voto, pero existían diversos órganos e intermediarios para que el proceso resultase coherente y ordenado. Se daba incluso la posibilidad de que los ciudadanos impugnasen el proyecto de ley durante su tramitación o, una vez aprobado ante la comisión de los seis *arcontes temotestas*, por su ilegalidad[23].

En el sistema democrático ateniense todos los ciudadanos -hay que insistir en que no todos los habitantes eran ciudadanos- tenían derecho al sufragio activo y pasivo pero, como los cargos no eran remunerados, en la práctica sólo los ciudadanos ricos los ejercían. Es decir, si se resta del censo potencial a todo aquel que no era ciudadano por ser esclavo, por ser extranjero o por ser mujer y a esos se les añaden todos los ciudadanos que no disponían de medios, se descubre que la democracia directa griega era democracia y era directa pero, practicarla, la practicaban de manera plena -activa y pasiva- sólo unos pocos.[24]

---

[22] Como no existía la derogación tácita, esta comisión decidía si, en el caso de aprobarse la nueva ley, la ley anterior debía o no ser derogada. En paralelo a eso, los *nemotestas* estudiaban en profundidad la conveniencia de derogar la ley anterior. Para ello oían a los defensores de la misma, los cuales eran nombrados de oficio entre los oradores de mayor prestigio y, una vez tomada la decisión, aprobaban la ley haciéndolo luego la Asamblea o *ecclesia*. Es decir, eran dos votaciones.

[23] Esta impugnación se llamaba *grafé paronomon* o acusación de ilegalidad y con ella se pretendía corregir los errores de la norma o las precipitaciones legislativas y sus efectos eran los de paralizar los trámites del proyecto legal o suspender los efectos de la ley si ésta ya estaba aprobada. El plazo para llevar a cabo la impugnación era de un año y la impugnación no era un acto gratuito o sin consecuencias para su autor, pues se podía llegar a sancionar al mismo con una multa de mil *dracmas* si no obtenía a favor de la misma al menos a la quinta parte de los votos de la Asamblea. Prats, J. y Castelló, J.E. *Historia*, Anaya, s.l., 1994, págs. 34-35.

[24] Sólo a partir del 403 a. C. los ciudadanos tuvieron una remuneración por asistir a las asambleas siendo Pericles quien concediese el derecho a tener honorarios a los *jurados* y a los *arcontes*, pero no a los *estrategas*, con lo que este último cargo siguió estando reservado para los ricos. En palabras de Aristóteles *"Pericles introdujo el pago para todos aquellos que estuvieran asignados al trabajo en las cortes de justicia (…)"*

No obstante, en principio y formalmente, todos los ciudadanos podían acceder a todas las magistraturas. Así, si se calcula el número de ciudadanos de la Atenas democrática clásica -unos 45.000- y el número total de puestos electivos existentes, resultaba casi inevitable que todo ciudadano ocupase en algún momento de su vida

La democracia directa ateniense se extendía también al poder judicial. Existían diversos tipos de tribunales tales como el Areópago cuyos *areopagistas* eran jueces perpetuos, inamovibles y que conocían de delitos graves, pero también había tribunales populares formados por jurados que emitían sentencias de acuerdo con su conciencia y la equidad mediante criterios sencillos y teniendo en cuenta el ambiente en el que se había criado el delincuente[25].

El tribunal popular de mayor importancia era la *heliea* o *eliaia,* cuyas sentencias, ya fuera en primera instancia o en apelación, no admitían recurso alguno. El número de jurados o *heliastas* -que cobraban una remuneración- era de un mínimo de quinientos uno pero podía llegar hasta los dos mil quinientos uno. En total, cada año se elegían por sorteo unos seis mil ciudadanos que ejercerían de jurados.[26]

La democracia directa ateniense alcanzaba incluso el nivel de control político-administrativo. De esta manera, el funcionariado ateniense era muy vigilado por la ciudadanía y así, aunque se daban honores a aquellos que lo merecían, también cualquier ciudadano podía revisar toda la actuación de un funcionario público en concreto, denunciar sus irregularidades y pedir las sanciones correspondientes siendo habitual que el funcionario fuese juzgado y, algunas veces, condenado[27].

---

alguna magistratura.

- Aristóteles, *Constitución de los atenienses, 27, 1,* en Davies, J.K. *La democracia y la Grecia Clásica*, Taurus, Madrid, 1981, pág. 58.

-Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pág. 109.

25 De aquí derivó el sistema mediante el cual las personas deben ser juzgadas por sus pares e iguales consagrado por la Carta Magna inglesa de 1215 y llevado a la práctica en los siglos posteriores.

26 Las votaciones de este tribunal popular se llevaban a cabo sin deliberación previa para así evitar que los jurados más "carismáticos" interfiriesen en la voluntad de los restantes jurados. De esta manera, el proceso se limitaba a oir a la defensa y a la acusación y, a continuación, los jurados emitían veredicto mediante votación secreta.

El último sistema de aplicación de justicia eran los árbitros los cuales funcionaban por lo general para asuntos privados.

La administración de justicia de manera popular tenía, desde la perspectiva ateniense, la doble utilidad de servir como sistema para que la ciudadanía viese físicamente que la justicia no era administrada por alguien en concreto sino por la comunidad en su conjunto, así como servir de garantía de imparcialidad evitando toda posibilidad de soborno -es, cuando menos, difícil sobornar a quinientas personas-. Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y publicaciones universitarias, Barcelona, 1988, págs. 108-109.

27 Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal

1.3.- Conclusión.

Si bien el sistema democrático griego aparece como el origen más remoto del cual procede la democracia contemporánea y como el experimento de democracia directa más desarrollado que se ha dado hasta el presente, este sistema implicaba contradicciones de difícil comprensión desde la perspectiva actual. Aproximadamente sólo un 10% de la población tenía derechos políticos efectivos, pues ni los esclavos, ni los extranjeros, ni las mujeres ni, en gran medida, los pobres y desahuciados podían ejercer derecho político alguno. La base de la democracia griega era la pervivencia del sistema esclavista de trabajo, pues era éste el que permitía que los ciudadanos gozasen de tiempo libre que dedicar a su propio gobierno.

Todo esto hace que, si bien se puede asumir la tesis que afirma que el origen de la democracia moderna -y de la democracia directa- se encuentra en la Grecia clásica, no es posible aceptar que éste origen primigenio sea aplicable al mundo contemporáneo, pues la negación de determinadas condiciones, básicas para el sistema democrático del presente, que se daba en el mundo griego -tales como la igualdad de todas las personas ante la ley- hace imposible considerar demócrata al modo actual a la democracia griega.[28]

2.- Roma. Los comicios y los plebiscitos.

Tras la experiencia griega, la historia de la democracia directa encuentra su siguiente paso evolutivo en Roma. Sin embargo, en Roma no se habla ya tanto de democracia como de *res publica* y el concepto mismo de gobierno de los ciudadanos por los ciudadanos va poco a poco perdiendo su esencia típicamente greco-ateniense para adaptarse a las características personales de la sociedad romana. Cualquier referencia a Roma como momento histórico relevante en el desarrollo de la democracia directa debe centrarse en los dos elementos posiblemente más relevante de este período en materia de democracia directa: los comicios y los plebiscitos.[29]

Para entender el significado y funcionamiento tanto de los comicios como de los plebiscitos hay que hacer referencia al origen histórico de los mismos. Así, tras

---

Electoral, Méjico, D.F., 2001, págs. 11-12.

[28] Vidal-Naquet, P. *La democracia griega, una nueva visión*, Akal Universitaria, Madrid, 1992, pags. 56-73.

[29] Daza Martínez, J. *Iniciación al estudio histórico del Derecho romano*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pags. 83-86.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

la expulsión de los reyes etruscos hacia el año 509 a. C.[30], se estableció en la ciudad de Roma una forma de gobierno republicana de tipo oligárquico sustentándose sobre los ricos propietarios de la tierra o patricios quedando la mayor parte de la población, plebe y proletarios, desposeída de gran parte de los derechos civiles y políticos.

En los siglos siguientes (del V al III a. C.) la historia de la república romana fue la de las constantes reivindicaciones plebeyas por la igualdad de derechos. Los enfrentamientos entre la plebe y el patriciado por la disputa de derechos llegaron hasta el punto de que los plebeyos se fueron de Roma retirándose al monte Sacro (el Aventino según otros) con la intención de fundar una nueva ciudad lo cual, en una época de guerras con pueblos vecinos, obligó al patriciado a aceptar concesiones de tipo político tales como la creación de una asamblea plebeya o *concilium plebis* la cual elegía a los tribunos de la plebe[31] y dictaba resoluciones aplicables a los plebeyos: los *plebiscita*.[32]

Superada, hasta cierto punto, esta oposición patriciado-plebe alrededor del siglo III antes de Cristo, la sociedad romana se dividió entre aquellos que tenían derechos fueran patricios o plebeyos y aquellos que no disponían de derechos y que eran extranjeros (*peregrini*) o esclavos. Los ciudadanos gozaban de derechos políticos como eran el derecho a acceder a las magistraturas (*ius honorum*), el derecho a votar en las asambleas (*ius suffragii*) y el derecho a apelar al pueblo contra una sentencia de un magistrado o un tribunal (*ius provocationis*). Pueden, por tanto, verse aquí dos instrumentos políticos propios de la democracia directa: el derecho a voto en las asambleas populares y la apelación de sentencia.

La estructura política de la Roma republicana reposaba en tres órganos básicos cuales eran los comicios -con atribuciones legislativas-, los magistrados -poder ejecutivo- y el Senado. Los tres órganos mantuvieron un cierto equilibrio pero era el Senado el que, aun y tener pocas atribuciones específicas, determinaba en la práctica (salvo cuando había guerras civiles, dictaduras, etc.) la política romana. Dado que el presente estudio versa sobre la democracia directa romana, más que detenerse a examinar las distintas magistraturas romanas o el funcionamiento interno del Senado, resulta de interés centrarse en el órgano

---

30 Viñas, A. ; Torres, A. *Lengua y cultura latinas*, Ecir, Paterna, 1995, pág. 270.

31 Los tribunos de la plebe eran inviolables y disponían del derecho de veto o *interccesio* con el que podían neutralizar las resoluciones legislativas de los magistrados con imperio. Igualmente podían convocar los *concilia plebis* y los *comitia tributa*.

32 Viñas, A. ; Torres, A. *Lengua y cultura latinas*, Ecir, Paterna, 1995, págs. 299-300.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

político más propiamente democrático directo de la Roma republicana: los comicios.

Los comicios o asambleas eran los órganos en los que se manifestaba de forma directa la soberanía del pueblo el cual ejercía en ellos el derecho de voto o *ius sufragii*. Había tres tipos de comicios cuales eran los comicios curiados -compuestos en base a la división del pueblo por familias y linajes, de carácter religioso y surgidos ya en la época monárquica-, los comicios centuriados -compuestos en base a la fortuna y el poder militar de los ciudadanos y creados por los últimos reyes para apoyarse en ellos con el fin de defenderse del poder de los patricios- y los comicios tributos -compuestos en base a la división territorial y creados en época republicana-.[33]

---

[33] Los comicios tenían una serie de rasgos comunes cuales eran:

a) en su composición prevalecía el grupo -la curia, la centuria, la tribu- sobre el individuo.

b) en su funcionamiento también prevalecía el grupo sobre el individuo, ya que el voto era por colectivos y no por individuos. El voto era además oral, con la comprensible pérdida de libertad al votar que ello suponía -sólo desde el año 139 se extendió el uso de la *tabella* o tabla de madera para todas las votaciones, pues antes sólo se usaba para las elecciones-.

c) no tenían capacidad de autoconvocatoria, pues debían ser convocados por un magistrado -en el caso de los comicios centuriados, un magistrado con *imperium*, es decir, con poder militar-. Su presidente era también un magistrado, el cual ni procedía de los comicios ni era elegido por sus miembros. Dicho presidente elaboraba el orden del día. Los comicios no tenían derecho de iniciativa ni de enmienda y sólo podían aprobar o rechazar las propuestas que les presentaban los magistrados que los convocaban o presidían. Los asistentes a los comicios tampoco tenían libertad de palabra y para poder dirigirse a la comunidad necesitaban de la autorización del presidente. Los comicios eran, por tanto, mucho más pasivos que activos.

d) la decisión final de los comicios no era irrevocable hasta que su presidente no la proclamaba. El presidente podía oponerse a tal proclamación para el caso de elección de magistrados. Además, mientras la proclamación no se produjera, era posible que se diese la *intercessio* o recurso sobre los proyectos de normas por parte de algunos magistrados.

e) es interesante observar que la ordenación espacial de los componentes de los comicios manifestaba su configuración institucional. Así, los asistentes estaban en un terreno llano -y no en un graderío, como en Grecia- mientras que el presidente permanecía en un estrado en un nivel superior al de los asistentes -es decir, les miraba desde arriba-. Además, los asistentes permanecían de pie, lo cual podía llegar a influir en la duración de las sesiones.

Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional,* Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, págs. 167-168.

Los comicios curiados se encargaban de conferir a los magistrados superiores el *imperium* sin el cual no podían ejercer sus funciones. Los comicios centuriados elegían a los cónsules, a los pretores y a los censores, votaban cierta leyes, las declaraciones de guerra y paz y, en determinadas ocasiones, ejercían como tribunal de apelación. Los comicios tributos -también conocidos como plebeyos- eran asambleas de todo el pueblo y sus decisiones o *plebiscita* tenían rango de ley. Más en profundidad se pueden destacar las siguientes características de cada uno de los comicios:

1) Los comicios curiados -*commitia curiata*-: los comicios curiados proceden de la época monárquica y estaban formados por miembros colectivos y no individuales. Estos eran las curias, las cuales eran uniones religiosas para la defensa y práctica de los cultos familiares. En total había treinta curias, es decir, diez por cada una de las tres tribus primitivas. Al concederse con el paso del tiempo el derecho de ciudadanía cada vez a más personas que no tenían origen romano y que por tanto eran ajenas al sistema de tribus, el criterio de agrupación de los ciudadanos por las curias perdió su sentido. Así, los comicios curiados perdieron importancia y acabaron reuniéndose a efectos meramente formales como el de transmitir el poder a los magistrados elegidos por los otros comicios.[34]

2) Los comicios centuriados -*commitia centuriata*-[35]: su origen procede de la época monárquica y se basan ya entonces en la organización militar, aunque su carácter es más propiamente económico-militar que estrictamente militar. Esto era debido a la idea según la cual de la misma manera que el peso de la guerra recaía en los mejor armados, también el peso de las decisiones públicas debía recaer en los mejor armados. Los mejor armados eran simultáneamente los más ricos y por ello los comicios centuriados adquirían su doble carácter económico y militar. Con el paso del tiempo y la llegada de la República, los comicios centuriados adquirieron su configuración definitiva la cual se orientó hacia lo económico dejando de lado lo militar. Así pasaron a ser una representación de las cinco clases en que se agrupaban escalonadamente los propietarios romanos según su nivel económico.[36]

---

[34] Daza Martínez, J. *Iniciación al estudio histórico del Derecho romano*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pág. 84.

[35] Daza Martínez, J. *Iniciación al estudio histórico del Derecho romano*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pág. 84.

[36] De acuerdo con esta graduación figuraban inscritos individualmente en las listas -el censo- elaboradas por el censor y tenían más o menos posibilidades de servir en la caballería o en la infantería. El peso del factor económico era tal que la primera de estas cinco clases -la de los propietarios más ricos- tenía una amplia mayoría absoluta sobre

Los comicios centuriados tenían competencias legislativas -que fueron menguando en paralelo al aumento de poder de los comicios tributos-, podían declarar la guerra y la paz, podían actuar como tribunal de apelación en los procesos penales y elegían a los magistrados superiores -esto es, a los cónsules, a los pretores y a los censores-.

3) Los comicios tributos -*commitia tributa*-[37]: hacia el siglo V antes de Cristo la tribu adquiere en Roma el carácter de división territorial. Así, los ciudadanos eran adscritos a la tribu -a modo de distrito territorial- en la que residían o tenían sus propiedades. Sobre esta división territorial de las tribus -35 en total, 4 rústicas y 31 urbanas- los plebeyos, en el marco de los movimientos reivindicativos y de organización que tuvieron lugar en ese siglo- formaron sus propios comicios o asamblea: el *concilium plebis.* De esta asamblea sólo formaban parte los plebeyos agrupados por tribus, los convocaba el tribuno de la plebe y emitían unas disposiciones sólo obligatorias para los plebeyos: los plebiscitos -*plebiscita*-[38]. La evolución de este *concilium plebis* daría lugar con el paso del tiempo a los comicios tributos.[39]

Como comicios tributos, la asamblea plebeya no sólo tenía competencias legislativas, sino que también elegía a los magistrados a los que no elegían los comicios centuriados. De hecho, los magistrados acabaron por presentar a votación ante esta asamblea la mayoría de los temas. Los comicios tributos se

---

el total de las centurias lo que -dado que se votaba por centurias y no individualmente- le concedía el control sobre las decisiones de los comicios centuriados. Posteriormente, el control que ejercía la clase de los más ricos pasó a ser compartido entre las tres primeras clases -es decir, a la clase más rica, la antigua aristocracia, se le unieron en el control de los comicios centuriados la segunda y la tercera clases más ricas, aquellas que representaban las nuevas formas de riqueza no necesariamente aristocráticas-.

37 Daza Martínez, J. *Iniciación al estudio histórico del Derecho romano,* Universidad Complutense, Madrid, 1997, págs. 85-86.

38 Daza Martínez, J. *Iniciación al estudio histórico del Derecho romano,* Universidad Complutense, Madrid, 1997, pags. 103-104.

39 Esta evolución se manifestó en diversos cambios tales como: la perdida del estricto carácter territorial de la tribu así como el aumento del predominio de las tribus rústicas sobre las urbanas; la asamblea dejó de formarse exclusivamente por plebeyos y los patricios también se unieron a ella, por lo que pasó a ser la asamblea más democrática de toda la ciudad al estar abierta a todos los ciudadanos sin excepción; la mayor funcionalidad de esta asamblea sobre los comicios centuriados unido a lo anterior la potenció sobre la asamblea centuriada y llevó a que sus disposiciones tuvieran carácter obligatorio reconocido tanto para plebeyos como para patricios. Esto convirtió al original *concilium plebis* en los comicios tributos, los cuales pasaron a ser la asamblea legislativa por excelencia.

reunían en un área del Foro Romano llamada *comitium.* Al votar, cada elector votaba dentro de su tribu realizándose la votación simultáneamente en todas las tribus. El votante, en el caso de las votaciones sobre leyes, escribía sobre una tablilla -*tabella*- las letras UR si votaba afirmativamente -*Uti Roges,* es decir, "como propongas"- o A si votaba negativamente -*Antiquo,* es decir, "prefiero lo antiguo"-. Este proceso era la *rogatio,* por ello las leyes procedentes de la asamblea se llamaban *leges rogatae.*

Cada tribu decidía el sentido de su voto colectivo en función de lo que la mayoría de sus miembros hubiera votado. A continuación, y dado que se votaba por tribus y no por cabezas, se contaba el número de tribus que habían votado a favor de la propuesta y el de tribus que había votado en contra -ya que el sentido del voto sólo podía ser positivo o negativo, pues no se podía enmendar la propuesta presentada- y así se aprobaba o no la medida. Dado que había 35 tribus, la decisión dependía de que 18 tribus votaran en el mismo sentido. Los tres comicios o asambleas -curiados, centuriados y tributos- se denominaban conjuntamente Asambleas Populares, pues eran asambleas del *populus,* del pueblo romano.[40]

Resulta evidente que la estructura expuesta no puede hacer creer que la democracia griega y la romana fueran idénticas. Muy por el contrario, la democracia griega era básicamente directa y la romana era mayoritariamente de tipo representativo. Había asambleas, pero el centro de las mismas no era el individuo como en Grecia, sino el grupo -la curia, etc.-. Además el grueso del poder real recaía en el Senado[41] por un lado y los magistrados por otro, los cuales no eran otra cosa que los representantes de los ciudadanos y de los intereses de los distintos poderes de Roma.[42]

---

[40] En la exposición de los tres tipos de comicios se ha seguido a Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, págs. 169-174.

[41] En lo relativo a las relaciones de poder existentes entre las decisiones de los distintos comicios y el Senado, hay que destacar que hasta el 339 a. C. la *auctoritas patrum* era requisito imprescindible para refrendar las decisiones de todas las asambleas; desde esta fecha sólo fue necesario el *consilium* previo. Esta pérdida de poder solo fue aparente pues el *senatus consultum* o decreto del Senado tenía fuerza de ley.

[42] El verdadero poder residía más en representantes de los ciudadanos que no en los ciudadanos directamente. En un punto el sistema griego y el romano eran idénticos: ambos incurrían, en la privación de derechos a esclavos, extranjeros y mujeres, lo cual, impide ver al sistema romano republicano como democrático al modo actual.

A finales del siglo I a. C. y principios del siglo I d. C. la República fue sustituida por el Imperio y con ello todo el sistema político sufrió cambios fundamentales que llevaron a que se produjera una lenta pero progresiva e irrefrenable perdida de derechos por los ciudadanos, que al final acabaron convirtiéndose en súbditos, y que las prácticas democráticas republicanas fueron substituidas primero por un Principado y luego por un Dominado pasando el gobierno a ser de tipo monárquico absoluto de origen divino.[43] Los comicios limitaron sus funciones a otorgar el *imperium* a los nuevos emperadores hasta el siglo III d.C. en el caso de los centuriados, mientras que los restantes comicios perdieron sus facultades en el curso del siglo I d. C. con lo que desaparecieron así la mayoría de elementos calificables como de gobierno directo de la política romana.

3.- La aportación del pensamiento cristiano.

La democracia participativa tal como se entiende en la actualidad parece exigir dos puntos de partida esenciales -entre otros-: el primero es la toma de decisiones políticas por parte de la ciudadanía de forma directa; el segundo es la igualdad de todos los seres humanos ante la ley. Si bien el primer concepto procede de la tradición greco-romana, el segundo, tal como se ha señalado anteriormente, no. Entonces, ¿de dónde surge la idea de la igualdad?

Si no surgió ni de Grecia ni de Roma -la Roma pagana-, pero ya existía en la tradición filosófico-jurídica occidental cuando se produjeron las revoluciones liberales de los siglos XVII y XVIII e incluso ya existía en el ideario de los pensadores de los siglos anteriores, debió surgir en algún momento intermedio entre ambos periodos. ¿Cual fue este momento y cual la corriente de pensamiento que introdujo el concepto de la igualdad de todos los seres humanos? Parece apropiado apuntar que la idea de la igualdad humana surgió del pensamiento cristiano en tiempos del Imperio Romano.

No es materia de este estudio hacer una reflexión en profundidad, que más sería filosófica que jurídica, sobre el origen último del concepto de igualdad, pero debido a que la democracia participativa del mundo presente no puede ser concebida sin el mismo, resulta de interés efectuar una breve reflexión sobre el mismo y sus orígenes.

Lo cierto es que, más allá de lo que fue y supuso el Cristianismo como sistema de poder en la Europa de los últimos siglos del Imperio Romano y durante toda

---

[43] Se puso así la base de toda la estructura política que ocuparía la vida de Europa durante la Edad Media y, en muchos aspectos, la Edad Moderna e, incluso, la Contemporánea.

la Edad Media y Moderna -es decir, un sistema que fundó el poder político en su origen divino y que se convirtió en el sustrato ideológico de un esquema social estratificado que, teorías al margen, negaba en la práctica la igualdad-, no parece descabellado afirmar que es del pensamiento Cristiano de donde surge el concepto de igualdad. Basta con leer las Epístolas de San Pablo y sus afirmaciones sobre la igualdad de los pueblos y de los hombres ante Dios para extraer tal conclusión[44].

De hecho, no resulta difícil encontrar en el Nuevo Testamento multitud de citas que exponen puntos tan llamativos como: la igualdad de todo el género humano con independencia de su lugar de nacimiento (Epístolas de San Pablo: Romanos, 1, 2 y 10; Efesios, 2; Hechos de los Apóstoles, 10, 15 y 17) o de su condición social (Efesios, 6; Timoteo, 6); la libertad humana (Corintios, 3); la práctica de métodos democráticos directos para la elección de cargos (Hechos de los Apóstoles, 6); o incluso la instauración de formas de convivencia basadas en un orden económico de tipo "comunista" en las cuales no se esconde una marcada aversión directa -y violenta- hacia la figura del propietario (Hechos de los Apóstoles, 4 y 5; Evangelios: Mateo, 19; Marcos, 10; Lucas, 18: Epístola de Santiago, 5).

Ante estos datos y ante la apariencia de que un concepto tal como la igualdad de todos los seres humanos no existía antes de la aparición del Cristianismo, resulta posible afirmar que la democracia participativa tiene sus orígenes teóricos remotos tanto en la tradición greco-romana de la cual procede la idea del gobierno del hombre por el hombre sin necesidad de representantes, como, de igual manera, de la tradición cristiana de la cual parte el presupuesto clave de la igualdad de todos los seres humanos. Presupuesto cristiano que, con el paso de los siglos sería, junto con otros citados en el párrafo anterior, substrato fundamental del pensamiento político de los pensadores del XVII, XVIII y XIX en la misma medida, si no en una mayor, que la herencia greco-romana. Lo cierto es que no son pocos los autores que han teorizado acerca de la idea de que los conceptos políticos básicos tienen una procedencia teológica. En este

---

44 *"(...) pues Él es nuestra paz, que hizo de los dos pueblos* -judíos y gentiles- *uno (...) para hacer en sí mismo de los dos un solo hombre nuevo y estableciendo la paz (...) Por tanto, ya no sois extranjeros y huéspedes , sino conciudadanos de los santos y familiares de Dios (...) a cada uno le retribuirá el Señor lo bueno que hiciere, tanto si es siervo como si es libre (...) en los cielos está su Señor y el vuestro y que no hay en Él acepción de personas."*

San Pablo, "Epístola a los Efesios, 2 y 6", *Sagrada Biblia*, Biblioteca de autores cristianos, Editorial Católica, Madrid, 1966, págs. 1394-1399.

sentido se manifestaba Carl Schmitt, citando a Donoso Cortés, en su *Teología política.*[45]

En esta dirección señala Bobbio al referirse a los orígenes de las ideas liberales: *"los modernos, a través, naturalmente, de la influencia del Cristianismo -no hay duda-, y luego a través de todas las teorías iusnaturalistas, fundaron el principio de la convivencia ante todo sobre el individuo, sobre la dignidad del individuo, y de ahí viene el resto."*[46]

En la dirección aquí señalada parece posicionarse también Schumpeter cuando comenta que *"(...) tomemos la igualdad. Su significado preciso permanece dudoso y apenas hay justificación racional para exaltarla como postulado en tanto que nos movemos en la esfera del análisis empírico. Pero la Cristiandad alberga un fuerte elemento igualitario. El Redentor murió por todos; Él no hizo diferencias entre los individuos de los distintos status sociales. Al obrar así atestiguó el valor intrínseco del alma individual, un valor que no admite gradaciones. ¿No es esto una sanción -y, a mi parecer, la única sanción posible- de la fórmula cada uno cuenta como uno, nadie cuenta como más de uno (...)?"*[47] Schumpeter da a entender, por tanto, que la idea de la igualdad -base y fundamento de la democracia moderna- procede y acaba por convertirse más en un concepto propio de la fe religiosa de origen cristiano que no en un argumento racional[48].

No es objeto de este estudio exponer con detalle las conexiones existentes entre la democracia y el pensamiento cristiano, pero sea destacado el hecho significativo de que es fácil descubrir como muchos de los principios básicos de ambas ideologías parecen haber corrido y correr en paralelo. Así podría afirmarse que conceptos cristianos como la Alianza de los hombres con Dios o el Libro Sagrado encuentran figuras muy similares en el Contrato Social y en la

---

45 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso,* Trotta, Madrid, 1998, pág. 30.

46 Bobbio, N. *Fundamento y futuro de la democracia,* Edeval, Valparaíso, 1990, pág. 30.

47 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, págs. 339-340.

48 Schumpeter hace referencia en este punto, y a modo de ejemplo, a la Declaración de Independencia de los EEUU de 1776 y a su afirmación de que "todos los hombres son creados iguales" e indica en el sentido señalado que *"si preguntamos por qué esa afirmación debe obligarnos moral y políticamente y si rehusamos contestar porque todo hombre es por naturaleza exactamente igual que todo otro hombre, entonces sólo podemos recurrir a la sanción divina que proporciona la fe cristiana."* Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, págs, 339-340.

Constitución[49] propias de cualquier democracia, siendo significativo el hecho de que la evolución de la democracia representativa propiciada por la democracia participativa es, salvando las distancias, similar a la evolución o reforma que el cristianismo sufrió en el siglo XVI, pudiéndose ver en ambos casos un intento de relacionar sin intermediarios -o, al menos, con un menor número de intermediarios- al hombre ya con su Soberanía ya con Dios[50].

II.- LAS EXPERIENCIAS MEDIEVALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA. LAS CIUDADES-ESTADO ITALIANAS.

---

[49] ¿No parece un Contrato lo que firma el pueblo de Israel con Yahvé al sellar su Alianza? O visto desde el lado opuesto, ¿no parece una Alianza el Contrato social?

Igualmente, ¿no tienen parecidos muy razonables el Libro Sagrado judeo-cristiano y las Constituciones? No dejan de ser tanto el uno como las otras el punto de partida desde el que ordenar y estructurar una sociedad. Puntos de partida escritos, con forma de libro -lo cual es más relevante de lo que parece- y que, en un caso, gozan de valor sagrado siendo sólo interpretables por la clase sacerdotal, y, en el otro, adquieren un valor jurídico tan elevado que casi parece sagrado más aun cuando se descubre que también tienen sólo un intérprete válido cual es el Tribunal Constitucional.

Las similitudes llegan al punto de que cuando se pretende interpretar el Libro Sagrado se hace expresa referencia a la "Voluntad de Dios" como verdadera autora del mismo más allá de sus humanos redactores y, cuando se pretende interpretar una Constitución se acostumbra a hacer referencia a la "Voluntad del Constituyente", la cual en muchas ocasiones parece ir más allá de la de los propios constituyentes -es decir, los autores materiales del texto constitucional- para convertirse en algún tipo de mensaje incompresible de la Soberanía en sí misma cuyo significado, no se puede preguntar a los propios constituyentes, sino que hay que buscarlo en interpretaciones doctrinales que en no pocas ocasiones casi tanto tienen de metafísico como de jurídico.

[50] Básicamente, uno de los principales objetivos que tiene la Reforma protestante es -en un principio y más allá de todas las modificaciones doctrinales que también supone- modificar el rol y la importancia de la clase sacerdotal en la "ecuación religiosa" mediante la reducción de los Sacramentos. Una clase sacerdotal corrupta en extremo y que en poco o nada cumple los preceptos que pregona. ¿Acaso alterar el *statu quo* de la clase política en la actual "ecuación democrática" no es uno de los objetivos de la democracia participativa? En mayor o menor medida, ya se aplique en plenitud o sólo con algunos de sus instrumentos, hay que suponer que, a mayor democracia participativa, menor intervención -o relevancia de dicha intervención- de la clase política o, cuando menos, mayor control de los ciudadanos sobre dicha intervención.

En la Reforma, se pretende la relación directa del hombre con Dios, reduciendo el papel de los intermediarios o directamente evitando la necesidad de los intermediarios: los sacerdotes. Con la democracia participativa, uno de los objetivos que se pretenden es la relación directa -o, al menos, más cercana- del hombre con su Soberanía reduciendo el papel de los intermediarios o, en las formulaciones extremas de la democracia directa, evitando la necesidad de los intermediarios: los representantes.

Salvo la experiencia italiana y la experiencia suiza -que se expone más adelante en relación y como antecedente a la figura de Rousseau- la práctica de mecanismos participativos en la Edad Media no resulta especialmente relevante. En diversos reinos y ciudades medievales existen consejos que reúnen a los distintos grupos sociales -caso de Barcelona, por ejemplo[51]- pero sin adquirir en ningún caso su funcionamiento verdadero carácter de participación ciudadana directa siendo más bien de tipo representativo por estamentos. El caso de las ciudades-estado italianas es, sin embargo, bastante recurrente cuando de democracia directa medieval se trata.

No obstante, si bien es habitual en estudios de este tipo darle una relativa gran importancia a la experiencia medieval italiana, lo cierto es que, aunque hay interesantes casos e instituciones de -salvando las distancias propias de una época tan distinta de la actual- democracia participativa, la realidad es que la mayoría de las ciudades italianas de este tiempo se rigen por sistemas de carácter pseudomonárquico residiendo el poder en determinadas familias -caso de la Florencia de los Médicis o de la Milán de los Visconti-, mientras que las ciudades con sistemas republicanos puede que tengan mecanismos de gobierno más o menos democráticos, pero rara vez son de democracia directa, siendo en el mayor número de casos de representación estamental con una fuerte carga plutocrática[52].

---

[51] En la Barcelona bajomedieval, gracias a sus estructuras de gobierno urbano el poder municipal reside en un consejo de cinco prohombres o *consellers* elegidos por un gran consejo llamado *Consell de Cent* y por una serie de jurados los cuales son elegidos a su vez entre la alta burguesía, los comerciantes y los gremios de artesanos siendo *Consellers* y *jurats* renovados cada año. Es verdad que en este sistema hay participación de los distintos estamentos urbanos, pero, aun y eso, lo cierto es que el sistema no es participativo -en el sentido que se le da en este estudio a la palabra participativo-, sino representativo estamental y, además, con el tiempo, acaba convirtiéndose en una oligarquía burguesa: el gobierno de los *ciutadans honrats*. Balanzá, M. y Benejam, P. *Ibérica. Geografía e historia de España y de los Paises Hispánicos*, Vicens Vives, Barcelona. 1995, pág. 91.

[52] En este sentido, ciudades como Venecia -la cual se suele citar a menudo en estudios como el presente- no tienen tanto un elemento participativo en su gobierno como uno mucho más marcadamente de representación estamental, pues la "innovación" del sistema veneciano radica en que, además de tener a la cabeza de su sistema de gobierno a los *dux*, también dispone de dos Consejos de los Estados Vénetos, los cuales -como su propio nombre indica- son consejos representativos, no asambleas populares.

Algo parecido sucede en otras ciudades como Florencia y Milán, que si bien sí tienen un sistema de tipo republicano, esto no implica que tengan relevantes cuotas de participación directa popular en el mismo. En la mayoría de los casos estos sistemas republicanos se caracterizan por rasgos fuertemente plutocráticos más allá de los de

Si se habla de prácticas que con más seguridad pueden ser asimiladas a lo que en el presente se entiende por participativas, hay que hacer referencia a la aparición de la institución del consulado entre los siglos XI-XII. La primera ciudad que elige cónsules es Pisa entre 1081 y 1085 sumándosele en breve otras como Milán, Génova o Bolonia. Existe la costumbre en algunas ciudades de designar una proporción de cónsules de los distintos "órdenes" de la población o bien conceder un determinado número al estamento no noble. Los cónsules tienen funciones ejecutivas a las que pueden sumarse las judiciales en el caso de los "cónsules judiciales".

Lo verdaderamente relevante de cara a la participación ciudadana es que se les elige por aclamación de la asamblea general (así sucede en Pisa en 1162) y ya en el siglo XIII deben, en algunas ciudades, prestar juramento de seguir la opinión de la mayoría del concejo en materia de guerra y paz, alianzas e impuestos, siendo este concejo la asamblea de todos los ciudadanos, el *arengo* o parlamento. En estos primeros siglos bajomedievales, las decisiones se toman por aclamación de este concejo -en Pisa al grito de *fiat, fiat*, hágase, hágase-. Este tipo de parlamento desaparece de las grandes ciudades a lo largo del siglo XIII.

En este siglo se extiende también la práctica de elegir a un extranjero como *podestà* o máximo dirigente de la ciudad. El *podestà* es elegido por un tiempo determinado (seis meses, un año, etc.), recibe un sueldo concreto y debe jurar administrar justicia de acuerdo con las leyes de la ciudad. No puede tomar decisiones contra las indicaciones del concejo o *arengo* y sus decisiones son sometidas al estudio de un *sindicatus* al término de su mandato. Su autoridad varía de una a otra ciudad, pero es más un funcionario que un gobernante de tipo monárquico, limitándose, ya en el siglo XIV, su poder al judicial y policial.

Es a finales del siglo XIV cuando la estructura republicana -y con ella los mecanismos de participación popular en el gobierno- llegan progresivamente a su fin en Italia quedando la mayoría de las ciudades en manos de una sola persona -*signori*- que acostumbra a ser un *podestà*, capitán general o *capitano del popolo* el cual se instala de manera permanente en el poder.[53]

---

participación popular y además se ven agitados con facilidad por luchas intestinas entre las distintas facciones (güelfos y gibelinos) que pueden acabar dando la ciudad a relevantes familias que gobiernan de forma pseudomonárquica cuando no llegan al poder siendo líderes militares -*condottiere*- de mercenarios, caso de los Sforza en Milán.

[53] Para mayor información sobre esta etapa histórica quepa destacar la obra de Waley, D. *Las ciudades-república italianas*, Guadarrama, Madrid, 1969.

III.- ORÍGENES HISTÓRICOS Y DOCTRINALES DE LA REPRESENTACIÓN Y DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Para entender la democracia participativa, en primer lugar es necesario entender que la misma no es más que un complemento de la democracia representativa, un paso más en su evolución o, en todo caso, el resultado del juego dialéctico entre democracia directa y democracia representativa. Es por ello que comprender qué es la democracia representativa y estudiar el origen del concepto de representación resulta de especial interés, pues la democracia participativa, como ya se ha señalado y como se verá en mayor profundidad más adelante, no deja de ser en gran medida un paso más en la evolución de la propia democracia representativa.

Por no hacer una remisión que haría demasido extenso lo que pretende ser breve apunte sobre la representación, se podría afirmar que la idea de representación, tal como se entiende en la actualidad[54], surge del progresivo cambio y evolución que se produce ya desde finales de la Baja Edad Media[55] pero fundamentalmente en la Edad Moderna desde una concepción consistente en que la soberanía recae en el monarca -progresivamente monarca absoluto- a otra concepción consistente en que la soberanía recae en la Nación, la cual, entendida como el conjunto de ciudadanos con derechos políticos, nombra a unos representantes que en su nombre ejercen el gobierno de la comunidad.

---

[54] Con la palabra "actualidad" se trata de manifestar que el modelo de representación al que se hace referencia no es ya el modelo de representación medieval, no es ya el basado en la representación por estamentos de la sociedad, sino que se hace referencia al modelo de representación de origen liberal en el que a quien se representa es a individuos formalmente iguales ante la ley, un modelo cuya aspiración es representar a toda la sociedad como si ésta fuera una realidad homogénea. Este modelo liberal se fragua en la progresiva evolución del pensamiento occidental a lo largo de los siglos citados -finales de la Baja Edad Media y la Edad Moderna- y culmina con su materialización a finales del XVIII con las revoluciones liberales.

En palabras de Asensi *"hay que hablar de una profunda hendidura entre las instituciones medieval-estamentales y las instituciones representativas de corte liberal. Incluso puede verse la culminación de todo un proceso de diferencias socioeconómicas, culturales y científicas entre el mundo estamental del antiguo régimen y el mundo político que comienza a formarse con la aparición del liberalismo."* Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 109.

[55] Como indica Criado de Diego *"hasta el siglo XVI no se plantea el problema de la personalidad del Estado, cuando la aparición de una Hacienda Pública que sufraga una burocracia, separa la propiedad del rey de la propiedad del reino. A partir de entonces el reino comienza a ser visto como una suerte de corporación necesitada de representación."* Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 78.

Esta concepción se materializa con el comienzo de la Edad Contemporánea y las revoluciones Liberales del siglo XVIII[56].

Durante los siglos señalados se produce un fortalecimiento de las monarquías europeas que las lleva a volverse absolutas pero, en paralelo a eso, se produce también un desarrollo de un nuevo paradigma del sujeto basado en la individualidad[57]. Este paradigma no es sólo político, sino que afecta a todas las esferas de la existencia humana[58], llevando progresivamente a la sociedad

---

[56] De este modo, el nuevo concepto de representación se hace visible con las revoluciones liberales. La asamblea representativa ya no aparece como una instancia situada frente al poder soberano, como ocurría en el Antiguo Régimen, sino que se convierte, en sus versiones más auténticas y radicales, en la representación del poder soberano mismo. A diferencia de la sociedad estamental, en la que los intereses eran claramente identificables porque venían definidos y jerarquizados por la propia estructura social, el principio representativo de impronta liberal-nacional prescribirá que las partes, los grupos, los distintos intereses que de hecho existan, no pueden querer otra cosa, por propia lógica, que el interés general de la Nación. Así, Sieyès dirá que la Nación se concibe como un cuerpo de asociados que viven bajo una misma ley y se encuentran representados bajo una misma legislatura. Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 110-111.

[57] Este movimiento dual y opuesto en el que por un lado las monarquías se absolutizan y por otro lado los individuos buscan mayores cotas de libertad tanto religiosa, como política, como científica, como en general de conciencia individual, funcionó en gran medida mediante un sistema de retroalimentación en el cual las monarquías tendían al absolutismo para contrarrestar a las fuerzas que pedían mayor libertad e individualidad y en el que dichas fuerzas se reafirmaban en sus exigencias precisamente como respuesta al cada vez mayor absolutismo monárquico.

Como indica Álvarez Conde, *"la teoría política del Derecho divino de los reyes es el resultado de la toma de posición del poder para buscar una solución a los nacientes conflictos que se generan en las nuevas nacionalidades con minorías de subditos que proclaman su defensa de la libertad de conciencia y que de una u otra forma involucran en la disputa a los poderes públicos de la nación. (...) La elaboración, pues, de esta teoría, potenciada desde la misma monarquía, tiene como finalidad servir de freno, por una parte, a los que basándose en problemas de conciencia religiosa, exigían una mayor libertad -monarcómanos, puritanos, hugonotes, etc.- y, por otra, a aquellos que, siguiendo las doctrinas de Maquiavelo, veían con buenos ojos los ataques a los gobiernos absolutos existentes, justificándolos con la mayor fuerza y poderío del agresor."*

Álvarez Conde, E. *Curso de Derecho Constitucional*, segunda Edición, Tecnos, Madrid, 1996, vol. I, pág. 35.

[58] *"(...) la difusión del principio representativo de corte liberal vino precedida, y en cierto modo anunciada, por una manera nueva de representarse al hombre y con él, el universo de las relaciones sociales. Se trata, en efecto, de algo que subyace en el lenguaje político moderno, haciéndolo viable, y que no podrá expresarse sino a condición de afirmar una nueva visión del mundo (...) No es que la concepción del hombre en cuanto sujeto definido por su capacidad de representaciones fuera una*

europea desde una visión medieval del mundo a la modernidad. Así, supone la progresiva ruptura de lo espiritual y religioso de lo político, a nuevas formas de entender la religión basadas en un contacto más directo con la figura de la divinidad[59], a la exigencia cada vez mayor de libertad de conciencia, a la

---

novedad, pero sí lo es la definición que de él se hace ahora, resaltándose su cualidad de sujeto capaz de afirmar su existencia a partir del poder de traer ante sí, como un objeto, cualquier ente y representárselo, es decir, fijarlo, disponer de él. Un proceso similar se produce con la construcción discursiva de los nuevos conceptos políticos, con la apropiación por el soberano de la capacidad de darse representaciones, de disponerlas y disponer de ellas: la potestad, en suma, de hacer la ley bajo la condición de representar un interés general." Asensi Sabater, J. *La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 110.

[59] Es en esta dirección como hay que entender la Reforma Protestante y las nuevas corrientes espirituales que surgieron en Europa tales como el Luteranismo o el Calvinismo. Pues lo cierto es que fue una transformación de índole -en principio- religiosa la que, en gran medida, causó que se comenzaran a producir los cambios sociales y de mentalidad que contribuyeron a la evolución política de estos siglos.

La Reforma protestante tuvo lugar en el siglo XVI como exigencia de una vuelta a los valores más puros del Evangelio. Figuras como la del fraile agustino alemán Martin Lutero, la de Melanchthon, la de Calvino e incluso la de Enrique VIII de Inglaterra se erigieron en defensores de la ruptura con un Papado que se había corrompido hasta el punto de vender indulgencias a cambio de donativos para financiar la construcción de la basílica de San Pedro en Roma.

En 1517 Lutero clavó en la puerta de la iglesia de Wittenberg un escrito que contenía noventa y cinco tesis en las que resumía las razones de su crítica a la Iglesia y todo el conjunto de cambios que proponía y que, en grandes líneas, se podrían resumir en una llamada al contacto directo del hombre con Dios sin necesidad del clero como elemento intermedio.

El Luteranismo se extendió por el norte de Alemania como un verdadero nacionalismo alemán siguiendo tras él todas las reformas protestantes que se dieron en lo sucesivo el mismo modelo en el que se usaban las motivaciones religiosas para romper con los poderes centrales medievales, Roma y el Imperio, y proceder así a la consolidación de las naciones europeas autorreconocidas desde su particularidad religiosa.

La relevancia de la Reforma protestante (la cual inclusó generó consecuencias sociales como la guerra de los campesinos -Thomas Münzer- en Alemania) fue mucho más allá de ser un movimiento religioso cuyas consecuencias se extendieron al nacionalismo, pues fue precisamente allí donde se dio la Reforma donde con más fuerza surgieron los ideales de participación popular en la vida política.

En gran medida, los cambios de mentalidad religiosa derivaron, con el paso del tiempo, en cambios de mentalidad política. Así, los principios de separación entre el poder secular y el religioso, de igualdad de todos los hombres ante la ley como correlato de la igualdad de todas las almas ante Dios y de relación más estrecha entre el hombre y su soberanía, como idéntico correlato a la relación directa del hombre con Dios, se instalaron no sólo en la vida religiosa de los Estados reformistas sino que se extendieron al ámbito político haciendo que fuera en aquellos países donde se produjo la Reforma

separación entre la esfera política o estatal -el ámbito de lo público- y la esfera social[60] -el ámbito de lo privado-[61], al paralelismo entre la construcción del concepto moderno de individuo y la construcción política del Estado moderno[62], al surgimiento de una nueva concepción científica y antropocéntrica

---

donde surgieron con el tiempo las experiencias, tanto teóricas como prácticas, que acabaron por llevar a nuevas formas políticas.

La marcada conciencia de la separación existente entre los poderes secular y religioso que implantó la Reforma sirivió para que todas las actividades científicas, políticas y culturales pudieran avanzar con mayor libertad. Igualmente, la idea reformista por la cual el hombre debe relacionarse directamente con Dios se tradujo en una concepción de la vida comunitaria como aquella producida entre individuos iguales entre sí y, por ello, igualmente capaces de participar en la vida del Estado.

Las consecuencias de la Reforma en la evolución política europea se dejaron ver en el siglo XVII en países como la reformada Inglaterra, donde progresivamente se pusieron en práctica los nuevos ideales. Uno de los ejemplos más tempraneros en que esto se puso de manifiesto fueron movimientos como el de los *Levellers* -niveladores- y el de los *Diggers* -cavadores- que llevaron a la política inglesa la idea de la igualdad de los hombres ante Dios.

-Prats, J. ; Castelló, J.E. *Historia,* Anaya, 1994, s.l., págs. 120-122.

-Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural,* SM, Madrid, 1997, págs. 174-176.

60 Es decir, la separación entre el Estado y la sociedad, la consideración de que el Estado y la sociedad son dos esferas separadas. Se hace así aceptable la idea de que los individuos no tienen por qué estar implicados en las actividades y fines del Estado. La vida de los individuos y la obtención de sus intereses se produce en el ámbito social y en el económico, mientras que el Estado no está autorizado más que a tener en cuenta al ser humano en general, al ser humano en cuanto ciudadano.

En este marco la representación -y el parlamento en la que ésta se encarna- actúa como el vínculo que permite relacionar estos dos ámbitos ahora separados, el vínculo que relaciona la sociedad con el Estado. Asensi Sabater, J. *La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 114-115.

61 Como señala Schmitt, será Hegel el primero en dar una definición polémico-política del burgués como el hombre que no desea abandonar la esfera de lo privado, como apolítica y libre de riesgos.Schmitt, C. *El concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios,* Alianza, Madrid, 1991, pág. 91.

62 En este sentido, la autodeterminación que se comienza a predicar del individuo en este momento de la Historia no es de naturaleza diferente de la autodeterminación, como substancia de la soberanía, que se comienza a predicar del poder político estatalmente configurado. El paralelismo entre la capacidad jurídica del individuo y el poder soberano del Estado será necesario para, a partir de él, construir toda una teoría jurídica, según la cual los derechos subjetivos de la persona tienen su correspondencia en la atribución de personalidad jurídica al propio Estado. Puede, por tanto, trazarse una conexión entre el discurso constitucional individualista y la idea de Estado. La cultura individualista mantiene su diferencia radical con el Estado absoluto al que pretende poner límites, pero al mismo tiempo ve en el Estado un instrumento para erradicar todos los poderes intermedios, los grupos estamentales y los privilegios que se oponen a la

del mundo[63] y a la progresiva aparición de una serie de pensadores políticos hijos de esta evolución social y al tiempo padres de la misma en sus aspectos políticos y jurídicos.

Tal vez el primero[64] de los pensadores al que haya que citar para comprender el proceso expuesto sea Nicolás Maquiavelo, quien publicó en 1533 (la obra es de 1513) *El príncipe* donde aboga en un principio por un sistema de corte republicano al estilo de la antigua Roma para acabar defendiendo la necesidad de un príncipe fuerte[65]. Maquiavelo creó una teoría política basada en la practicidad y en la utilidad en la que el imperativo moral cede ante las necesidades del gobierno y del gobernante para mantener dicho gobierno. Su obra resulta especialmente paradójica pues, si bien en *El príncipe* aparece como partidario de gobiernos de corte monárquico, en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* -1513 y 1519-, se muestra como un autor, hasta cierto punto,

---

plena realización de las potencialidades del individuo y del ciudadano. El modelo individualista si bien reclama garantías para las libertades, no se conforma con esta exigencia, sino que propugna una revolución social que elimine los privilegios y el orden estamental que los sostiene para abrirse a una concepción y a un organización del poder a la que no sea ajeno el ciudadano activo. Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 65-66.

63 Fue en las esferas de la cultura y de la ciencia donde con más claridad se reflejó el cambio de época, con la secularización progresiva del arte, la ciencia, la política, de todos los aspectos, en fin, de la actividad humana que condujeron a la suplantación progresiva del dominio espiritual e intelectual ejercido hasta entonces por la Iglesia, en beneficio de una apreciación más directa de los intereses materiales y del lugar central que correspondía ocupar al ser humano. Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 63.

64 Por supuesto, la enumeración aquí hecha no pretende ser absoluta y, así, por ejemplo, en lugar de a Maquiavelo, podría citarse en primer lugar a Pico Della Mirandola y a su obra *Oratio*, la cual para autores como Asensi es el texto inaugural de la Edad Moderna. *"Texto (...) donde se propone una enérgica defensa del hombre frente al mundo, de un modelo de hombre poseedor de un insaciable deseo de saber (...) y un meditado rechazo contra toda tradición que declara indiscutibles sus supuestos."* Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 64.

65 Es interesante la reflexión que sobre esta obra hace Carl Schmitt cuando indica que, en su opinión, el hecho de que Maquiavelo escribiera *El príncipe* demuestra que el florentino era poco maquiavélico, pues, de haberlo sido, en lugar de escribir un libro de reflexiones duras, ácidas y basadas en la presunción de la maldad humana, hubiera escrito un libro *"plagado de sentencias conmovedoras."* Pues, para Schmitt, *"a los adversarios políticos de una teoría política clara no les resulta difícil oponerse a un conocimiento y descripción claros de los fenómenos y de las verdades políticos, descalificarlos, desde una perspectiva cualquiera, como inmorales, no económicos, acientíficos y, sobre todo -que es lo que importa políticamente- declararlos hors-la-loi en calidad de obra diabólica que hay que combatir."* Schmitt, C. *El concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*, Alianza, Madrid, 1991, pág. 94.

favorable a las corrientes republicanas y populares. Lo novedoso de Maquiavelo, en lo que a la representación se refiere, es que aunque apuesta por el gobierno absoluto, no entiende que necesariamente éste haya de residir en un rey, sino que también puede recaer en un parlamento[66], es decir, en un órgano de mucha mayor representatividad.

Con Maquiavelo se da por primera vez la posibilidad de pensar en lo político no como el reflejo de un mundo superior y trascendente, sino como el resultado de un análisis de la propia realidad, de la que formará parte la razón de Estado. Maquiavelo afirma con decisión la autonomía de la política y del Derecho respecto de la esfera moral y religiosa. Tiene por meta suprema de la acción humana al Estado, ante el cual cualquier otro interés debe ser sacrificado. El propio término "Estado" es difundido por Maquiavelo a través de su obra y con él se comienza a hacer referencia a todo lo referido a la vida humana organizada. Desde el Renacimiento y con Maquiavelo, el discurso político tiene cada vez más al Estado como referencia. Es un discurso del Estado y sobre el Estado.[67]

Junto con Maquiavelo, múltiples son los autores del siglo XVI que habría que citar para comprender en su totalidad la evolución de la teoría política europea. Pensadores tan dispares como el absolutista Bodino, quien no admite derecho alguno de resistencia al monarca absoluto pero al tiempo -y de una manera un tanto contradictoria- sí reconoce en el respeto al Derecho consuetudinario o en el derecho de propiedad limitaciones al poder absoluto del monarca[68]; Erasmo de Rotterdam y Tomás Moro cuyas obras cargadas de principios morales tratan desde de formar reyes -la *Educación de un príncipe cristiano* que en 1516 Erasmo dirigió a Carlos V- a teorizar Estados ideales -la *Utopia* (1516) de Moro donde se defiende un Estado con rasgos democráticos, un sistema igualitario e ideal en el que nadie posee nada en propiedad y los magistrados son elegidos por el pueblo[69]-; Althusius, quien ya en esta época defiende la soberanía popular y

---

66 Tal como indica Álvarez Conde, "*pensadores como Maquiavelo y Hobbes defendieron políticamente la soberanía absoluta, y, aunque es verdad que preferían a un príncipe o monarca para ostentar este poder soberano, no lo es menos también que nada tenían que oponer a que recayese en una asamblea o parlamento.*" Álvarez Conde, E. *Curso de Derecho Constitucional*, segunda Edición, Tecnos, Madrid, 1996, vol. I, pág. 35.

67 Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 63

68 Álvarez Conde, E. *Curso de Derecho Constitucional*, segunda Edición, Tecnos, Madrid, 1996, vol. I, pág. 35-36.

69 Elementos de la obra de Tomás Moro reaparecieron en Bacon y su *Nueva Atlántida* (1627) o en Campanella y *La Ciudad del Sol* (1602, publicada en 1623).

una constitución federal para el Estado o Francisco de Suárez, quien aboga también por la soberanía popular si bien limitada por el hecho de que, una vez el pueblo haya elegido la forma de gobierno (y él se inclina por la monarquía), tal elección y la consiguiente delegación de poder han de ser irrevocables; o Spinoza, que en su *Tratado teológico-político* llega a la conclusión de que el gobierno de tipo democrático es el más próximo al estado natural.

La figura de Hobbes es ya en el siglo XVII esencial para entender la evolución política a la que se ha hecho referencia y que lleva al concepto moderno de representación. En cierta manera, lo es por motivos similares a los señalados anteriormente para Maquiavelo, pues, si bien al igual que éste, Hobbes apuesta por una concepción absoluta del gobierno y es partidario de que el mismo recaiga en un monarca, no descarta que sea en un órgano de tipo asambleario, es decir, representativo, en quien recaiga el poder. En Hobbes desaparece ya la concepción medieval de que el representante es parte de la comunidad a la que representa; por el contrario, para Hobbes el representante es una creación *ex novo*[70].

La obra más relevante y popular de Hobbes fue el *Leviatán* (1651) donde defiende el absolutismo basándolo no ya en origen divino alguno, sino en la construcción del contrato social. Hobbes cree en la necesidad de una autoridad absoluta y en la necesaria justicia de toda ley que emane de dicha autoridad. Su teoría del contrato social considera que, en su estado natural, los seres humanos viven en una situación de guerra de todos contra todos[71], para solucionar la cual

---

[70] Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 80.

[71] El pensamiento de Hobbes es, evidentemente, bastante pesimista acerca de la condición humana. Para él el hombre es un lobo para el hombre -*"homo homini lupus"*-, un depredador de sus propios congéneres. El pesimismo como supuesto de una teoría política no es algo exclusivo de Hobbes, en esta línea es posible encontrar, como señala Carl Schmitt, además de a Hobbes, a autores como Maquiavelo, Bossuet, Fichte -según Schmitt cuando deja de lado su idealismo humanitario-, De Maistre, Donoso Cortés, H. Taine, Hegel -quien para Schmitt tiene una doble faz- y al propio Carl Schmitt. Schmitt llega a afirmar que *"queda en pie un hecho sin duda notable y que no dejará de inquietar a muchos: que todas las teorías políticas propiamente dichas presuponen que el hombre es ``malo´´ y lo consideran como un ser no sólo problemático, sino ``peligroso´´ y dinámico. No es difícil documentar esta posición en cada uno de los pensadores específicamente políticos. Por muy diversos que sean el tipo, el rango y la significación histórica de esos pensadores, en la medida en que son pensadores específicamente políticos, están todos de acuerdo en concebir la naturaleza humana como cosa problemática."*

Así, para Schmitt, la situación de guerra de todos contra todos de la que habla Hobbes no es *"un engendro de una fantasía obcecada y cruel, ni tampoco una mera*

la única solución posible es la cesión voluntaria de todos los derechos naturales y de la propia libertad a un sólo ser humano o a una asamblea que reconduzcan todas las voluntades individuales a una sola colectiva para así poder conseguir la paz y la seguridad, única solución al estado de guerra del que proceden los seres humanos.

La cesión, que sería de tipo irrevocable, se realizaría mediante dicho contrato social, el cual generaría al Estado[72]. La fórmula utilizada sería la de un pacto de sumisión -un *pactum subiectionis*- por el cual los seres humanos se someterían a un soberano que les gobernaría mediante un ordenamiento coercitivo aunque racional. Con el contrato de Hobbes aparece, por tanto, un elemento de representatividad, si bien absolutista, sí fundamental para comprender el progreso que llevaría a la idea de representación que se conoce en la actualidad.

Esencial en el pensamiento político del siglo XVII y de cara al concepto de representación es la figura de Locke, el cual aparece como el gran teórico del liberalismo político. Locke parte en su teoría del contrato social de aceptar el llamado estado natural del hombre previo a la sociedad, pero se opone a Hobbes en considerar que hubiese en él una continua guerra de todos contra todos, defiende la necesidad del respeto mutuo y niega un teórico derecho a todo en manos del detentador absoluto del poder como sistema para salir de ese supuesto estado de guerra de todos contra todos.

Para Locke existen determinados derechos -como la vida, la libertad y la propiedad- inalienables e inherentes por naturaleza al ser humano para defender los cuales es aceptable ceder los restantes derechos. Esta cesión se realiza a favor de una autoridad soberana mediante un contrato o pacto. Dicho pacto es de carácter revocable si el soberano no lo respeta -lo que supone que la autoridad pública está limitada a la función de protección de los derechos naturales-. Para Locke este contrato o pacto da origen a la sociedad política.

---

filosofía de una sociedad burguesa que se está construyendo sobre la base de la libre competencia, sino que se trata de presupuestos elementales de un sistema de ideas específicamente político." Schmitt, C. *El concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*, Alianza, Madrid, 1991, págs. 90-94.

[72] Hay que entender que, para Hobbes, el Estado, a través de la representación, tiene una existencia tan real como la de la persona natural. En la teoría de Hobbes, la transmisión de todos los derechos de todos los individuos a uno de ellos hace surgir el poder soberano, el Estado. Pero esta transmisión no implica solamente la sumisión de todos a uno, sino la unificación de todas las voluntades en una nueva voluntad que se personifica y adquiere autonomía. Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 79.

Es importante recalcar el elemento relacional del pacto o contrato de Locke, pues, de hecho, Locke plantea en realidad un "doble pacto" -o un pacto de naturaleza doble- en cuya primera parte los seres humanos acuerdan unirse para regular de común acuerdo su seguridad, su conservación y sus derechos naturales y en cuya segunda parte dichos seres humanos, tras haber llegado a un acuerdo entre ellos, transfieren el poder a un soberano.[73]

Locke teoriza sobre la separación de poderes distinguiendo el supremo o legislativo (que además de legislar incluía al judicial) y otro subordinado a este primero cual era el ejecutivo (que implicaba al federativo o referente a la relación con otros Estados). Con esto Locke pretende sancionar la dualidad parlamento-monarca pero sin darle el poder absoluto a ninguno, limitándolos a ambos y protegiendo los derechos de los individuos. Considera que la resistencia ante el poder es siempre un derecho pero desconfía tanto de dicho poder encarnado en el monarca como de la soberanía popular.

Ya en el siglo XVIII destaca la figura de Montesquieu con su obra *El espíritu de las leyes* (1748). Para él, el origen de la sociedad no se enuentra en un contrato social tal y como afirman Hobbes, Locke o Rousseau, sino en la naturaleza misma del hombre. Este espíritu varía según las condiciones geográficas y climatológicas en las que se desarrolle dicha sociedad. El espíritu de las leyes consiste para él en la relación de las mismas con los distintos climas, regiones, costumbres, comercios, etc. Igualmente, en el *Espíritu de las leyes* Montesquieu defiende un modelo que no es ya el del mandato imperativo y, por el contrario, aboga porque las instrucciones de los electores a los representantes sean muy generales.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Montesquieu, cuya obra -aun y ser utilizada en la Revolución- resulta bastante más cercana al pensamiento nobiliario que al democrático, afirma que, más allá del tipo de gobierno que tenga una sociedad, lo importante es que éste sea moderado por diversos contrapesos tales como la división de poderes -el ejecutivo, el legislativo y el judicial-, la existencia de cuerpos intermedios -los parlamentos y la nobleza- o la descentralización. Para él, lo verdaderamente importante es que los tres poderes del Estado no estén concentrados en un sólo órgano, sino que estén divididos, repartidos, distribuidos o intervenidos por órganos diversos de tal manera que el poder frene al poder -*"le pouvoir arrête le pouvoir"*-. Es decir, para Montesquieu la división de poderes consiste en la formulación de un principio negativo, cual es que no se pueden concentrar

---

[73] Pues a diferencia del concepto unitario y pleno de la soberanía en Hobbes o en Rousseau, en Locke los centros de decisión y de poder son siempre dos formas. Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 44.

todos los poderes en un solo sujeto, sea individual o colectivo, ya que, si esto sucede, el poder se convierte en despótico[74].

Con el siglo XVIII surge la idea que, en gran medida, marca el desarrollo político desde ese momento: la idea de progreso. Esta idea -cuyo origen podría rastrearse en la concepción cristiana del "plan providencial de Dios"- aparece en mayor o en menor medida en todos los ilustrados y, en particular, en los franceses Turgot y Condorcet, autor este último de la obra -de título significativo- *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano* (1794).

Condorcet es el único ilustrado que vive y muere en tiempos de la Revolución Francesa y, de cara a comprender el origen de la democracia representativa, resulta interesante prestarle especial atención por ser, si tal vez no el pensador más original de su tiempo, tal vez sí uno de los que mejor resume el espíritu y el pensamiento de su época -personificando incluso en sí mismo y en la evolución de su pensamiento algunos de los debates ideológicos de la época-. Para parte de la doctrina Condorcet es el primer pensador que usa la expresión democracia representativa y se le considera a causa de ello el creador del concepto de la democracia representativa[75].

En las *Notas sobre Voltaire* -en la nota titulada *Democracia*- indica Condorcet su preferencia por un sistema de democracia representativa para gobernar los Estados de gran tamaño como Francia, cuando dice que *"pero, si se entiende (por democracia) una constitución en la que todos los ciudadanos, divididos en varias asambleas, eligen diputados encargados de representar y llevar la expresión general de la*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[74] Sin embargo, la filosofía que se acabará desarrollando en la Revolución y, en particular, en la Declaración de derechos de 1789 -art.16- no será estrictamente la de Montesquieu, pues no se hablará de la división de poderes, sino de su separación. Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 96-98.

[75] En 1787, en la *IV ª Carta de un burgués de New Haven* dice Condorcet lo siguiente acerca de las causas de extinción de las repúblicas antiguas: "*Se concluye de todo ello (...) que perecieron porque no conocían los medios de articular una democracia representativa, en la que hubiera a la vez paz e igualdad.*" Condorcet, J. A. *Cartas de un burgués de New Haven*, XII, 121.

Siguiendo esta cita, autores como Torres del Moral consideran que Condorcet es el primero en usar la expresión democracia representativa y el creador del concepto de democracia representativa. Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 46.

voluntad de sus comitentes a una asamblea general que represente a la nación, se ve fácilmente que esta constitución conviene a los estados grandes."[76]

Condorcet parte en sus ideas, como gran número de ilustrados franceses, de una posición muy identificada con el sistema representativo británico. Así parece manifestarlo en obras como el *Ensayo sobre la constitución y las funciones de las Asambleas provinciales* de 1788. Escrito en el que estudia el gobierno representativo en el seno de una monarquía. Pues Condorcet defiende la posibilidad de una escala jerárquica de asambleas electivas que se inicie en las asambleas comunales, que continúe por las asambleas provinciales y que culmine en la Asamblea Nacional.

Pero el sistema representativo por el que aboga Condorcet no requiere, en una primera época de su pensamiento, previa a la Revolución, del sufragio universal. Por el contrario, considera que deben existir una serie de restricciones -que para él son de sentido común- tales como que no puedan votar los menores, los dementes, los criminales, los extranjeros, el personal doméstico y los clérigos -en estos dos últimos casos el motivo sería que ni personal doméstico, ni clérigos tienen voluntad propia, sino que hablan por boca de sus amos o superiores-. Las limitaciones del derecho al voto por las que Condorcet apuesta acaban por construir un sistema representativo en el que sólo votan los propietarios, a los que se tiene por los únicos verdaderos ciudadanos. Así indica en su obra *Vida de Turgot* que *"el derecho de contribuir con igualdad a la formación de las leyes es, sin duda, un derecho esencial, inalienable e imprescriptible de todos los propietarios."* En *Cartas de un burgués de New Haven* señala que *"los propietarios pueden ser considerados, sin injusticia, como los únicos ciudadanos del Estado."* O en *Ideas sobre el despotismo* recalca que *"el derecho de igualdad no queda herido si son los propietarios los únicos que gozan del derecho de ciudadanía, porque sólo ellos poseen el territorio (...)"*[77]

Con posterioridad a la Revolución las ideas de Condorcet varían y acepta el sufragio universal e incluso la posibilidad de determinadas formas de participación directa -en concreto las consultas populares para la aprobación de las declaraciones de derechos y de las Constituciones[78]-. En esta dirección en su

---

[76] Condorcet, J.M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 46-47.

[77] Condorcet, J.M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 40-41.

[78] Condorcet no considera que en su tiempo sea aun posible la ratificación por el pueblo de las normas jurídicas -salvo el caso de una Constitución o de una declaración de derechos, cuya ratificación popular sí ve posible-, pero confía en que el progreso -idea fuerza del siglo XVIII- de las luces, permitirá que este tipo de ratificaciones

Instrucción sobre el ejercicio del derecho de soberanía Condorcet señala que la soberanía es única e inalienable y que reside en el pueblo, por lo que el verdadero poder legislativo es el del pueblo y la Asamblea sólo ejerce una función delegada por el pueblo, el cual delega esta función pero no abdica de ella, por lo que puede revocársela a la Asamblea mediante expresa declaración. La evolución del pensamiento de Condorcet llega al punto de considerar que el pueblo no se desprende por completo de su poder, sino que se reserva determinadas facultades. Así, en *De la naturaleza de los poderes públicos* afirma que si el pueblo no ejerce la función legislativa, debe poder ratificar las leyes.

Este tipo de afirmaciones que parecen alejarlo de las ideas representativas en favor de corrientes más cercanas a la democracia directa acaban haciéndole desembocar en un cierto punto intermedio en el cual por un lado reconoce que el sistema de participación directa es necesario, para asumir por el otro que el sistema representativo es el más viable. Su conclusión será la de apostar por un modelo de democracia representativa en el que se introduzcan elementos de participación directa[79].

Condorcet conecta con el pensamiento de la época opuesto al mandato imperativo y a ver a los representantes como meros delegados de sus electores,[80] pues Condorcet considera que un sistema representativo no debe basarse en el modelo de mandato imperativo. Para él los diputados no deben

---

populares sean posibles con el tiempo. En esta dirección, en su ensayo *Sobre la necesidad de hacer ratificar la constitución por los ciudadanos* dice Condorcet sobre la ratificación popular de las normas jurídicas que *"yo propongo, por esta vez, limitar este derecho individual tan sólo a los artículos de la Constitución: pero lo hago en la esperanza de que los progresos de la razón y el efecto que necesariamente producirán en los espíritus unas instituciones más legales y justas permitirán más adelante extender este mismo derecho a otras leyes hasta alcanzar a todas."*

79 Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano,* Editorial Nacional. Madrid, 1980, págs. 43-44.

80 Hay que recordar en este punto el famoso discurso de Burke a los electores de Bristol de 1774. En él Burke defiende la independencia de juicio y de voto de los representantes respecto de sus propios electores oponiéndose al mandato imperativo: *"el Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y un abogado frente a otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad. En efecto, vosotros elegís a un miembro, pero, cuando lo habeis elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento. Si el distrito electoral local ha de tener un interés o una opinión apresurada, evidentemente opuesta al verdadero interés del resto de la comunidad, el miembro elegido para ocupar ese puesto ha de ser alguien que se esfuerce para conseguir el bien general."* Asensi Sabater, J. *La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 113-114.

ser simples comisionados, sino verdaderos representantes -se opone así a Rousseau-, pues deben tener iniciativa propia, sobre todo si se tiene en cuenta que las instrucciones de los electores no pueden nunca prever todas las posibles situaciones a las que se enfrente el representante en su actividad parlamentaria, ni tampoco todas las medidas y soluciones que sea necesario adoptar.

No obstante, en una primera etapa -la prerrevolucionaria- Condorcet recela de dar libertad plena a los representantes y apuesta, al modo de Montesquieu, porque reciban unas instrucciones generales -aunque no conminatorias- por parte de sus electores. Estas instrucciones serían del tipo de *"no consientas tal medida; vota contra esta otra, pero sométete a ella si cuenta con el voto de la mayoría; vota siguiendo tus luces y tu conciencia".* Así se expresa en obras como *Cartas de un gentilhombre* o *Reflexiones sobre los poderes e instrucciones de las provincias a los Estados Generales.* Sus ideas se plasman con claridad en la *II ª Carta a un gentilhombre* cuando afirma que *"sería peligroso dejar a nuestros diputados una completa libertad (...)"*

Es en una segunda etapa -a partir de 1789 y de la Revolución- cuando Condorcet se sitúa decididamente a favor de la prohibición del mandato imperativo y de la independencia de los representates respecto de sus electores. En este sentido, en la Asamblea Constituyente de 1791 declara que *"es conservando la independencia de mis opiniones, es poniendo todo mi cuidado en conocer la verdad y toda mi actuación política en decirla como yo me esforzaré en responder a esta distinción tan honorable de la confianza de mis conciudadanos."* Un año más tarde se dirige a sus lectores de *L´Aisne* afirmando que *"mandatario del pueblo como soy, yo haré lo que crea conforme a sus verdaderos intereses; el pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías; no se ha confiado sólo a mi celo, sino también a mis luces, y uno de mis deberes hacia él es la independencia absoluta de mis opiniones."*

Pero para Condorcet el representante no forma ni interpreta la voluntad nacional, sólo la declara; así lo dice él mismo en *Instrucción sobre el ejercicio del derecho de soberanía: "pero, cuando existe una representación general, es a quienes la configuran a los que, por la naturaleza misma de las cosas, corresponde el derecho no de constituir ni tampoco de interpretar la voluntad nacional, sino de declararla, después de haberla recogido y constatado."*[81]

---

[81] Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 42-43.

Con las ideas aportadas por todos estos pensadores se llega a finales del siglo XVIII y a las revoluciones liberales[82] momento en el cual se procede a la materialización de la substitución de la figura del monarca por la de la Nación como titular de la soberanía.[83]

No obstante, el asentamiento y triunfo de la democracia representativa tuvo que superar en el inicial momento revolucionario el debate con la democracia directa -del que los cambios de opinión y las matizaciones de ilustrados como Condorcet son perfecto ejemplo-. Lo cierto es que los textos normativos de la Revolución francesa no optan claramente por uno u otro sistema, entre la democracia representativa cuyo centro de decisión está en la asamblea y la democracia directa cuyo epicentro es el propio poder constituyente al que siempre es posible apelar.

Sería la propia práctica la que decantaría el sistema político hacia un modelo de tipo representativo en detrimento de la idea de la democracia directa. Una práctica que en Francia, tras la etapa del terror, vino impuesta por el interés de los sectores burgueses de conjurar los peligros revolucionarios de un poder constituyente siempre latente en beneficio de una mayor estabilidad y un control directo de la Asamblea Nacional por medio del instrumento de la ley[84]. El poder constituyente deja de ser entonces el poder en el que el pueblo directamente participa, como titular indiscutible de la soberanía, para

---

82 Es decir, a la Revolución/guerra de independencia de los EEUU y, particularmente, a la Revolución francesa. La revolución inglesa se produce un siglo antes -la Revolución gloriosa de 1688- y para examinarla hay que tener en cuenta el distinto proceso evolutivo de la sociedad británica en el cual destaca el hecho de que el parlamentarismo procede de una larga evolución histórica cuyo origen se remonta a las asambleas feudales de la Edad Media.

83 Entendiendo, como señala Criado de Diego, que en la Revolución Francesa se vio a la Nación como a una unidad política preexistente a la representación. Lo cual en el contexto político de la época tuvo importantes repercusiones, pues, si como dijo Hobbes, la soberanía consiste en unidad, afirmar la existencia previa de una unidad política implica considerarla soberana y, por tanto, el monarca ya no es soberano. Igualmente y frente a Rousseau, la existencia unitaria de la Nación implica que no es ya el pueblo el que se autoconstituye como sociedad a través del pacto, sino que únicamente ejercerá las funciones que la nación le atribuya a través del ordenamiento jurídico. Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 84.

84 Ejemplo de esta corriente de pensamiento es Sieyès que, superando ciertas posiciones iniciales de corte roussoniano, acaba defendiendo el sistema representativo. Así, Sieyès afirma que frente a una fuerza revolucionaria permanente, la asamblea de representantes representa por el contrario la virtud del orden y de la estabilidad: *"una virtud de orden y de estabilidad."* Asensi Sabater, J. *La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 104.

convertirse en el poder de las asambleas, en las que la Nación delega sus competencias.

De este modo, apaciguando su inicial ardor revolucionario, se introducirá la mecánica representativa en el ejercicio del poder constituyente y en consecuencia, porque el poder constituyente pertenece a la Nación, ésta, cuya potestad no conoce límites, no puede expresarse política y jurídicamente sino a través de sus representantes constituídos en asamblea nacional, la cual actúa en las dos direcciones simultáneamente: como poder constituyente en cuanto se reúne con el único objeto de aprobar o reformar libremente la Constitución y como poder constituído, cuando actúa como órgano del Estado.[85]

IV.- LA PARTICIPACIÓN DIRECTA HISTÓRICA DE LOS EEUU EN LOS SIGLOS XVIII Y XIX.

Siguiendo la línea histórica trazada resulta de especial interés citar las experiencias de participación directa ciudadana de los EEUU en los siglos XVIII y XIX una vez obtenida la independencia del Imperio Británico. El modelo estadounidense es comentado por Tocqueville cuando indica que *"unas veces el pueblo en bloque hace las leyes, como en Atenas; otras veces, unos diputados, que el voto universal ha creado, le representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi inmediata.*[86]*"*

La práctica de la participación ciudadana directa en los EEUU procede de su mismo origen -e incluso de antes- como nación, pero siempre en los niveles local y estatal, pues a nivel nacional nunca se han llevado a cabo prácticas participativas. En este sentido, son relevantes por demostrativas del interés existente por la participación local ya desde los comienzos de la existencia de los EEUU como nación, las opiniones de Jefferson en su carta del año 1816 a Samuel Kercheval, en la que discute sus ideas acerca de la reforma de la Constitución de Virginia y repasa los elementos de su esquema de distritos lo suficientemente pequeños para que todos los ciudadanos puedan escuchar y expresar su opinión en los asuntos desde el nivel del distrito hasta el condado y

---

[85] Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 103-104.

[86] Con estas palabras Tocqueville cita los dos elementos principales del actual concepto de democracia participativa: la profundización en la participación política de los ciudadanos y el aumento de control de los mismos sobre sus representantes. Tocqueville, A. *La democracia en América*, Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 61.

niveles superiores, consiguiendo proporcionar así el suficiente espacio público para que las personas se expresen como ciudadanos iguales.[87]

La tradición estadounidense con las prácticas participativas locales hay que buscarla en las asambleas vecinales de los pequeños propietarios que ya en la época previa a la independencia se reúnen y deciden sobre materias de su municipio y que continúan haciéndolo una vez formados los EEUU, extendiéndose estas prácticas -potenciadas por el espíritu populista y comunal de los pioneros del oeste americano- a los distintos Estados y territorios que se crean y se unen progresivamente a lo largo del siglo XIX a la Unión[88].

Tocqueville explica ya en el siglo XIX el funcionamiento participativo del gobierno de los pequeños municipios de los EEUU y cómo éste se articula alrededor de unos administradores locales elegidos por la ciudadanía, a los que se refiere como *select-men*, los cuales ante la necesidad de tomar una decisión de política municipal deben acudir a la asamblea de los vecinos del municipio -*town-meeting*- para que ésta les autorice a tomar dicha decisión: *"convocan en un día determinado, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se hace sentir; dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hace falta gastar, el lugar que conviene elegir. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el principio, fija el lugar, vota el impuesto y vuelve a poner la ejecución de su voluntad en manos de los select-men."* La voluntad de convocar la asamblea puede ser de los *select-men* o de un conjunto de vecinos propietarios.[89]

Pero aunque nunca se ha realizado una consulta popular a escala nacional, los EEUU son, junto con Suiza, el país que desde su origen tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de la democracia participativa, si bien sólo en sus niveles estatal y local: así, 49 de los Estados de la Federación utilizan una

---

87 En relación con estas palabras, para Rawls, las ideas de Habermas son *"de algún modo análogas a las de Jefferson."* Habermas, J. y Rawls, J. *Debate sobre el liberalismo político*, Ediciones Paidós Ibérica, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1998, pág. 114.

88 Como indica Tocqueville acerca del gobierno de los pequeños municipios estadounidenses -en los siglos XVIII y XIX-, *"en el municipio, donde la acción legislativa y gubernamental está más próxima a los gobernados, la ley de la representación no se admite en absoluto (...) el cuerpo electoral, tras haber nombrado a sus magistrados, los dirige por sí mismo en todo lo que no es la ejecución pura y simple de las leyes del Estado."* Tocqueville, A. *La democracia en América*, Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 66.

89 Tocqueville, A. *La democracia en América*, Guadarrama, Madrid, 1969, págs. 67-68.

forma u otra de democracia participativa y 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan.

En este sentido, el referendo ya se utiliza en los EEUU desde el siglo XVIII para aprobar las constituciones estatales: en 1780 el Estado de Massachussets somete su Constitución a la aprobación de los votantes mediante consulta popular, siguiendo el mismo camino los Estados de Connecticut, New Hampshire y Rhode Island. Como indican Asensi y De Cabo Martín en referencia a estos procedimientos: *"en la Constitución de Massachussets (1780), aprobada en convención y sometida después a referendum popular, el poder constituyente se expresaba directamente, sin delegación ni representación. El poder constituyente se refería al pueblo reunido en <<convención>> ya que sólo él podía darse las normas supremas a las que todos quedaban sometidos. Según esta doctrina, una vez celebrado el pacto cuyo objeto es la Constitución, el poder constituyente dejaba paso a los poderes constituidos -el parlamento, el poder ejecutivo, etc.- los cuales no podían en lo sucesivo violar las determinaciones del pacto constitucional. El poder constituyente aparecía de este modo como un poder cuyo fin era establecer reglas vinculantes para todos -la Constitución- especialmente para los legisladores."*[90]

En el XIX y principios del XX se continúan utilizando consultas populares para aprobar las reformas de las constituciones de los Estados. Así, a finales del siglo XIX Dakota del Sur, Utah y Oregón introducen la iniciativa popular para reformar sus Constituciones y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, diecinueve Estados adoptan procedimientos basados en la consulta popular -ya en 1959 cuatro Estados más se unen a los anteriores-. De este modo, la democracia participativa acaba por ser en los EEUU un rasgo característico del sistema político de gran parte del país, particularmente de las regiones del oeste, herederas del espíritu populista de los granjeros y pioneros[91].

Respecto a las iniciativas populares, desde 1904 se han aprobado entre el 35% y el 40% de las iniciativas populares sometidas a votación estatal[92]. En los EEUU se da, además, uno de los más llamativos por poco usuales instrumentos de la democracia participativa, cual es la apelación de sentencia, por la cual se puede hacer un referendo mediante el que se trate de anular una sentencia que declare

---

90 -Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 84.

-Cabo Martín, C. de, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pág. 213.

91 Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral. Méjico D.F., 2001, págs. 33-35.

92 Cronin, T. E. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pág. 198.

inconstitucional una ley estatal. Este sistema es patrocinado para que se aplique a nivel nacional por el presidente T. Roosevelt en la campaña presidencial de 1912, pero no tiene éxito[93].

Los temas sometidos a consultas populares locales y estatales son, ya desde el siglo XVIII, variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales -de los Estados- y de forma de gobierno, los asuntos en materia fiscal, el funcionamiento del mundo empresarial, las relaciones laborales, la moral pública, las libertades y los derechos civiles.

Sobre el porqué de que los mecanismos participativos se desarrollen desde su origen sólo en los niveles local y estatal pero no en el nacional, las interpretaciones son variadas. Una de ellas puede remitirse a la influencia británica. Es decir, de la misma manera que en el Reino Unido las consultas populares, etc. se producen sólo a nivel local y estatal, en su colonia independizada, en los EEUU, sucede lo mismo desde el siglo XVIII.

Siguiendo a Asensi[94] se puede buscar la explicación en el doble elemento individualista e historicista -este último también de herencia británica- que tiene el Derecho de los EEUU. Debido al elemento individualista la libertad del ciudadano le ha de llevar necesariamente a participar en su gobierno, actividad que puede realizar de forma directa como se hace a nivel local y estatal. Pero debido a la desconfianza que tiene el elemento historicista hacia el legislador, hacia el representante -hay que tener en cuenta que, en cierta manera, la decisión surgida de, por ejemplo, una asamblea popular, no deja de ser otra cosa que la decisión de un representante de la ciudadanía, pues, en una asamblea popular la voluntad de muchos sujetos se convierte en la única voluntad de la asamblea manifestada como unitaria y que representa la voluntad del conjunto de los participantes en dicha asamblea-, las consultas populares no acaban de asentarse en el modelo de los EEUU y se aplican sólo en el nivel local y en el estatal, pues en el nivel nacional podrían afectar a la Constitución de los EEUU, la cual, siguiendo la tradición del *higher law*, impera sobre todos los ciudadanos y poderes, es rígida y sólo puede ser interpretada por los jueces, pero no puede sujetarse a posibles modificaciones por parte de una consulta popular.

---

93 Este mecanismo se produce actualmente en el Estado de Colorado, cuya Constitución declara que el 5% de los inscritos en los comicios tienen la facultad de pedir que se someta a referendo la ley que el Tribunal Supremo del Estado declare inconstitucional.

94 Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 84-89.

Una tercera posibilidad sobre el origen y la motivación de este carácter local y estatal pero no nacional de la participación directa en los EEUU se puede extraer de las ideas de Tocqueville y hay que buscarlo en el periodo colonial británico sobre las Trece Colonias. Para Tocqueville la situación de sometimiento de la población americana a los británicos supone que los primeros, al no poder manifestar su voluntad política a nivel nacional, se vean obligados a manifestar esta voluntad en *"las asambleas provinciales y sobre todo en el municipio.*[95]*"* Para Tocqueville la voluntad nacional estadounidense surge del ámbito local, es por ello que se puede deducir que, de la misma manera que las prácticas participativas directas durante el periodo colonial sólo se manifiestan en el ámbito local, una vez conseguida la independencia este situación se mantiene y la participación directa no se extiende al ámbito de lo nacional.

V.- LA PARTICIPACIÓN DIRECTA HISTÓRICA DE SUIZA. EL PADRE DEL CONCEPTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS TIEMPOS MODERNOS: ROUSSEAU.

1.- La participación directa histórica de Suiza.

Para entender la figura de Rousseau, su pensamiento y sus propuestas políticas es interesante conocer la tradición de Suiza con los mecanismos de la participación directa. Esta tradición procede desde la Edad Media.

En Suiza a lo largo de la época bajomedieval se experimentan modelos que bien se pueden encuadrar dentro del modelo de la democracia directa. Así, los habitantes de muchos de los cantones, como por ejemplo el de Berna, toman decisiones en asambleas públicas desde la Época Medieval. Un ejemplo de esto se da en el año 1420 cuando los ciudadanos de Ginebra rechazan mediante una consulta popular su anexión al condado del mismo nombre, el cual había comprado el duque de Saboya.

Ya antes del siglo XVI en el Valle de los Grisones existen comunidades que se reúnen en asambleas para la toma de acuerdos en temas de interés común. Este método de toma de decisiones, siempre locales, es ya conocido como referendo en esta época bajomedieval, siendo practicado hasta 1798 para ser anulado en la época napoleónica y restablecido en 1815. Igualmente, y también ya durante los siglos bajomedievales, en la Dieta suiza, es decir, en la reunión de los representantes de las comarcas suizas, es habitual que se vote *ad referendum*.

---

[95] Tocqueville, A. *La democracia en América*, Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 59.

Otra institución de gobierno directo que ya se practica en la Edad Media -tiene una antigüedad de unos 600 años- y que se mantiene en la Suiza actual es el *Landsgemeinde*[96]. El *Landsgemeinde* es la asamblea de ciudadanos que en el seno de pequeñas comunidades tiene la capacidad de tomar decisiones locales: aprueba todo tipo de leyes y decretos locales y nombra cargos públicos locales. Se reúne una vez al año el último domingo de abril o el primero de mayo al aire libre. Llega a practicarse en los cantones de Appenzell Exterior, Appenzell Interior, Glarus, Zug, Uri, Schwyz, Obwalden y Nidwalden. Parece correcto afirmar que su origen procede del *Things* germánico, el cual era una asamblea de hombres libres, de guerreros.[97]

2.- El padre del concepto de la democracia directa en los tiempos modernos: Rousseau.

"Digo pues, que, no siendo la soberanía otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede ser enajenada, y que el Soberano, ser colectivo y nada más, sólo puede ser representado por sí mismo."[98]

Hijo en gran medida, de la experiencia y tradición suiza con la participación ciudadana directa es Rousseau. A Rousseau se le acostumbra a considerar el padre del concepto moderno de democracia, pero lo cierto es que su idea de la democracia no es la de una democracia representativa al modo actual, sino, muy por el contrario, la de una democracia directa. No parece descabellado afirmar, por tanto, que, si el concepto moderno de democracia directa ha de tener un padre, éste seguramente debe ser el ginebrino.

Para comprender el nivel de desprecio que sentía por la democracia representativa nada mejor que acudir a sus propias palabras cuando decía que *"la soberanía no puede ser representada, de la misma manera que no puede enajenarse. Consiste esencialmente en la voluntad general, y ésta no puede delegarse. Ella es la misma u otra distinta. No existe término medio. Los diputados del pueblo, por lo tanto, no pueden ni deben ser sus representantes. Son sus comisarios, nada más, y no pueden resolver definitivamente. Toda ley no ratificada por el pueblo en persona es nula, no es*

---

96 La regulación y el funcionamiento actual de la institución del *Landsgemeinde* se desarrolla con mayor profundidad en la pregunta "Derecho comparado" de esta Tesis, en su sección dedicada a Suiza.

97 http://www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos_pol_ticos_del_ciudadano.html Página Oficial del Gobierno de Suiza.

98 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro II, cap I, Alba, Madrid, 1996, págs. 43-44.

tal ley. El pueblo inglés se engaña al creerse libre. No lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento. Apenas elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. En los breves instantes de su libertad, el uso que de ella hace merece que la pierda[99]*."* Para él la democracia representativa no era democracia, sólo la democracia directa era para él democracia.

Si bien se acostumbra a incluir a Rousseau en el conjunto de pensadores ilustrados, resulta bastante más acertado verlo como un prerromántico y no como un ilustrado *strictu sensu*[100], lo cual, más que por lo que él dijera de sí mismo, queda perfectamente demostrado por lo que de él decían los propios ilustrados como era el caso de Voltaire el cual en relación al *Discurso acerca del origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* (1753) de Rousseau afirmaba que *"se trata de un libro contra el género humano (...) Cuando se lee entran ganas de andar a cuatro patas*[101]*."*

Más allá de dónde se le pueda encuadrar como pensador, Rousseau fue uno de los pensadores que más influyeron en las revoluciones liberales y democráticas que se desarrollaron desde finales del siglo XVIII a ambos lados del Atlántico. Las ideas de Rousseau fueron la base ideológica del pensamiento democrático y él mismo se convirtió en el mayor defensor teórico de las fórmulas de la democracia directa. Suya es la teorización de los conceptos de voluntad general y de soberanía, piezas angulares de todo el discurso democrático.

Afirmaba Rousseau que la soberanía era el ejercicio de la voluntad general realizado por su único titular cual era el Soberano, es decir, el pueblo. Esta voluntad general para él se mostraba como la única capacitada y habilitada para mover las fuerzas del Estado y no era alienable en manos de ningún tipo de representante o intermediario político pues debía ser ejercida directamente

---

99 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 118.

100 No obstante, y con las necesarias puntualizaciones ideológicas, otros ilustrados como Condorcet sí que coincidieron con Rousseau en estudiar materias tan "rousseaunianas" como la democracia directa. Así, tal como también indica Alzaga - Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 294-, se pueden destacar en la obra de Condorcet estudios relativos a la democracia directa tales como: *Sur la nécessité de faire ratifier la constitution par les citoyens*, París, 1804; *Plan de constitution presenté á la convention nationale les 15 et 16 février, 1793*, París, 1793; *Lettres d´un bourgeois de Virginia á un citoyen de New Haven*, París, 1804.

101 Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid, 1997, pág. 277.

por su titular. La conclusión del pensamiento rousseniano es, por tanto, sencilla: si la democracia no es directa, no es tal democracia.

Tan importante era para Rousseau la participación directa del ciudadano en la acción política, que para él la ausencia de dicha participación sólo podía implicar los peores efectos: *"Inmediatamente que el servicio público cesa de ser la principal preocupación de los ciudadanos y éstos prefieren su bolsa a su persona, el Estado se halla próximo a la ruina (...) Inmediatamente que alguien dice acerca de los asuntos del Estado "¡A mí qué me importa!", se debe considerar al Estado como perdido."*[102] Para Rousseau la misma libertad debía ser entendida como autonomía del pueblo, como igual participación de todos en la práctica de la legislación.[103]

La democracia directa que Rousseau tenía en mente no era otra que la asamblearia: la toma de decisiones por los ciudadanos en asambleas populares -siguiendo el modelo de las llevadas a cabo en las comunidades de su Suiza natal-. En este sentido, Rousseau indica que *"en una ciudad bien dirigida, cada cual vota en las asambleas; bajo un mal gobierno, nadie desea dar un paso para ir a ellas (...) cuando vemos en el pueblo más feliz del mundo cómo la muchedumbre de campesinos resuelve los problemas del Estado reunida bajo una encina y se comporta sabiamente, ¿puede evitarse el desprecio de los refinamientos de otras naciones que se hacen ilustres y miserables con tanto arte y misterio?"*[104]

Es interesante descubrir en la obra de Rousseau respecto de las asambleas populares ideas similares a las de otros autores como Montesquieu acerca de la influencia del clima, las costumbres y otros factores ambientales extrajurídicos en el desarrollo de las leyes. Rousseau consideraba que la política asamblearia era complicado que triunfase en latitudes septentrionales -en comparación con los modelos asamblearios clásicos, Atenas y Roma, que eran meridionales- debido a algo tan aparentemente evidente como la dificultad de reunirse al aire libre en latitudes donde la lluvia, la nieve y el frio son habituales. Así, indicaba que *"No podeis permaner en las plazas públicas seis meses al año y vuestras lenguas no pueden hacerse oir en plena calle."*[105]

---

102 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 117.

103 Habermas, *J. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 598.

104 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro III, cap. XV y libro IV, cap. I, Alba, Madrid, 1996, págs. 117 y 127-128.

105 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 119.

Otro elemento relevante para que la democracia directa asamblearia fuera factible era para Rousseau el tamaño de la comunidad. Debía tratarse de una comunidad pequeña[106]. Esto lo manifiesta expresamente él mismo al indicar que *"no veo que actualmente sea posible al soberano conservar para lo sucesivo el ejercicio de sus derechos a no ser que la ciudad sea muy pequeña."*[107]

Pero lo verdaderamente revolucionario del ideario de Rousseau, lo cual lo alejó del resto de pensadores de su tiempo, era que afirmaba sin dudas que era en la igualdad de los hombres en la que debía basarse la construcción del Estado, pues desde ella y sólo desde ella se podía entender el concepto de voluntad general (como suma de iguales voluntades individuales, tantas como hombres hubiese en la comunidad), la cual sería aquella fuerza que se constituiría en soberanía y que debería mover los designios del Estado.

El concepto de voluntad general tenía además otra característica que alejaba el pensamiento de Rousseau de los ilustrados y es que no era representable por terceros, debía poder ejercerse directamente y sin intermediarios[108], lo cual dinamitaba concepciones como, sin ir más lejos, la de Montesquieu, el cual consideraba a la nobleza como estamento intermedio necesario entre el pueblo y el rey. Citando sus palabras, *"en el gobierno popular todos los ciudadanos nacen magistrados.*[109]*"* y es que Rousseau no aceptaba estamento intermediario alguno entre el ser humano y su soberanía y así señalaba que *"desde el instante en que un pueblo se da representantes deja de ser libre, ya no existe.*[110]*"*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

106 Como indica Touraine: "*Rousseau (...) sólo creía en la democracia para pequeñas colectividades.*" Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 173.

107 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 120.

108 Para Rousseau el pueblo es el portador de una soberanía que en principio no puede delegarse. En su calidad de soberano el pueblo no puede dejarse representar. El poder constituyente se funda en la práctica de la autodeterminación de los ciudadanos, no de sus representantes.

La crítica del liberalismo a esta construcción teórica rousseauniana radica en afirmar que en el Estado democrático de derecho el poder estatal procedente del pueblo sólo se ejerce en las elecciones y consultas populares y a través de los órganos en que se articulan el poder legislativo, el poder ejecutivo y la administración de justicia.

Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 377.

109 Rousseau, J. J. El c*ontrato social*, libro III, cap. V, Alba, Madrid, 1996, pág. 92.

110 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 120.

No obstante y esto, es digno de destacarse como puntualización que para Rousseau la voluntad no podía transmitirse, pero sí el poder: *"no siendo la soberanía otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede ser enajenada, y que el Soberano, ser colectivo y nada más, sólo puede ser representado por sí mismo. El poder puede transmitirse perfectamente, pero no la voluntad."*[111] Como indica De Cabo en esta dirección, en la concepción de Rousseau, al radicar la soberanía en el conjunto de los individuos, la misma no es representable, pero, al exigirlo las circunstancias materiales, sí pueden existir unos elegidos por la ciudadanía, los cuales no serán tanto sus representantes como sus comisarios, sus delegados -sin mayor capacidad de actuación que la de ejercer el mandato dado por sus electores-[112].

Pero el pensamiento de Rousseau iba más allá de una mera teorización de conceptos jurídicos o políticos. Su mente manejaba todo un proyecto de cambio social que partía de considerar que el paso del estado natural al estado social había corrompido al hombre y que la solución era volver al primer estado pero, en cierta manera, sin abandonar el segundo.

Así, para Rousseau el ser humano en su formulación presocial se caracterizaba por una pureza mucho mayor que la del hombre socializado. La socialización lo único que conseguía era acrecentar los vicios humanos mediante las artes y las ciencias, las cuales encontraban su origen precisamente en dichos vicios que ellas acrecentaban. El fruto de la socialización era la desigualdad entre los hombres. En esta dirección señalaba que *"el primero que, tras haber cercado un terreno, decidió decir:* esto es mio *y encontró personas lo bastante simples para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil.*[113]*"*

Las ideas de Rousseau partían de creer que el ser humano presocial era un "buen salvaje" que, ni era sociable por naturaleza, ni vivía en guerra de todos contra todos y que se caracterizaba más bien por su inocencia natural, por su ausencia de moral, por su bondad innata y por vivir en igualdad que por caulesquiera otras características. Esta condición se perdió al socializarse, fenómeno con el que llegaron los males humanos tales como la infelicidad, la perdida de libertad, de igualdad y de gran parte de la bondad natural humana.

---

111 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro II, cap. I, Alba, Madrid, 1996, págs. 43-44.

112 Cabo Martín, C. de, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico, D.F., 1997, pág. 130.

113 Rousseau, J. J. *Discurso acerca del origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, parte segunda, Alba, Madrid, 1996, pág. 102.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Rousseau atacó la idea de progreso, el concepto de propiedad y la autoridad nacida para protegerla: eso era lo que para él dañaba la libertad.

Para él la sociedad era un engaño en el que los hombres se unieron creyendo defender así a los débiles pero que en la práctica sólo defendía los intereses de los más ricos. El único reducto que para él quedaba era la conciencia. Y desde ella se podría volver a una sociedad (la socialización era por tanto ya inevitable) pero construida en base a las exigencias "naturales". El primer paso para ello sería la educación. Así se decía en el *Emilio*, donde se afirmaba que la clave era la inmersión del sujeto en la Naturaleza olvidando los prejuicios culturales tales como los conocimientos, la moral o la religión y dando por hecho la bondad natural del hombre.

El segundo paso sería la transformación de la sociedad. El Contrato de Rousseau se basaba en construir *"una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y bienes de cada asociado y por la que cada cual, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como anteriormente.*[114]*"* Así se volvería a las bondades del estado natural pero sin abandonar la sociedad ya creada e inevitable. El Contrato rousseniano era, por tanto, un pacto entre el individuo y la comunidad[115]. Señalaba Rousseau que *"dándose cada uno a todos, no se da a nadie.*[116]*"* El Contrato creaba así la voluntad general la cual ya no sería arbitraria ni se confundiría con la suma de las voluntades egoístas individuales.[117] La Soberanía surgida residiría en el "Soberano/voluntad general" y sería inalienable e indivisible. Se negaba toda

---

114 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro I, cap. VI, Alba, Madrid, 1996, pág. 33.

115 Esta concepción del Contrato Social que tenía Rousseau se enfrenta, por tanto, al Contrato de Hobbes, que se realizaba entre los individuos; o el Contrato de Locke, que se realizaba entre los individuos y el gobernante.

116 Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro I, cap. VI, Alba, Madrid, 1996, pág. 34.

117 En palabras de Habermas, Rousseau entendía *"la constitución del pueblo soberano como una especie de acto existencial de "sociación" por el que los individuos aislados se convierten en ciudadanos orientados al bien común. Éstos se constituyen entonces en miembros de un cuerpo colectivo y son el sujeto portador de una práctica legislativa que se ha desligado de los intereses particulares de las personas privadas, las cuales, por tanto, no son más que los simples destinatarios que han de someterse a esas leyes."*

La crítica que cita Habermas a la construcción de Rousseau se centra en que la suposición de "virtudes republicanas" que la misma hace sólo es realista para una comunidad con un consenso normativo previamente asegurado por la tradición y con una ética compartida que sostenga el modelo. Lo cual es difícil en una sociedad no homogénea, como son las sociedades modernas.

Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 599.

posible democracia representativa -de tipo inglés, por ejemplo, tal como imaginaba el propio Rousseau- y se proclamaba la democracia directa.

Las ideas de Rousseau si bien no fueron estrictamente ilustradas (su visión pesimista y negativa de la sociedad y del desarrollo de los acontecimientos contrasta con fuerza con la de los ilustrados) sí fueron la base más sólida sobre la cual se apoyarían las revoluciones populares y democráticas (no tanto las burguesas, aunque, en cierto modo, también) que se sucedieron en los siglos siguientes a él. El Contrato rousseniano inspiraría entre otros a los revolucionarios franceses de 1789 -no en vano Habermas le llama *"el precursor de la Revolución Francesa"*[118]- a la Comuna de 1870 y a los comunistas del siglo XIX así como, al otro lado del Atlántico, a Jefferson y a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América.

Resultaría además, en definitiva, el constructor moderno de la teoría de la democracia directa y por ello un referente esencial para el presente estudio. Como escribió Goethe: *"con Voltaire termina un mundo. Con Rousseau comienza otro.*[119]*"*

VI.- LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL SIGLO XIX. EL MOVIMIENTO OBRERO Y SU RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA.

1.- La evolución política del siglo XIX.

El desarrollo de las ideas participacionistas en general, y del pensamiento de Rousseau en particular, más que en los gobiernos del siglo XIX (que si se sirven de algún mecanismo de participación popular directa es en exclusiva de la consulta popular plebiscitaria con fines legitimatorios que no de profundización democrática), en donde se produce es en el movimiento obrero que se desarrolla y toma forma a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX.

No significa esto que en el seno del movimiento obrero y de las revoluciones que el mismo genera surjan casos de participación ciudadana directa que por su aplicación práctica real sean de trascendental relevancia, pero sí que resulta de interés conocer las experiencias -o tentativas de experiencias- que de mayor participación ciudadana directa se producen en el seno del movimiento obrero

---

118 Habermas, *J. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 598.

119 Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid, 1997, pág. 277.

a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX[120], para así entender con mayor perspectiva la aparición de la democracia participativa en el siglo XX.

Pero para enmarcar todo lo dicho, hay que entender al propio movimiento obrero dentro de la progresiva evolución política que se produce a lo largo de todo el siglo XIX desde una sociedad preindustrial y nobiliaria a otra sociedad industrial y de masas ya en el siglo XX. El desarrollo del pensamiento participativo es un elemento más en esta evolución, relacionado con el movimiento obrero como uno de sus máximos impulsores pero, al tiempo, relacionado igualmente con otros pensadores y corrientes que desarrollan las ideas de base necesarias para la aparición de verdaderas demandas de participación ciudadana directa en épocas posteriores.

El primero de estos pensadores al que habría que citar es Kant. En su obra *"Sobre la paz perpetua"* (1795) Kant traza el esbozo del conjunto de sus ideas políticas y de un Derecho internacional práctico dirigido a conseguir su objetivo clave cual es el de la paz. En esta obra afirma que los fundamentos de toda Constitución son los principios de libertad de los miembros de la sociedad (como hombres), el principio de dependecia de todos respecto de una única legislación común (como súbditos) y el principio de igualdad aplicable a todos ellos entre sí mismos (como ciudadanos). Sólo las Constituciones construidas desde el respeto a estos principios pueden considerarse nacidas de la idea del contrato social originario sobre el cual ha de fundarse toda la legislación de un pueblo. Estas Constituciones son las republicanas, siendo Kant de la opinión que el republicanismo es aquel sistema en el que hay separación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Las ideas de Kant acerca de la voluntad soberana del pueblo -en no poca medida influidas por Rousseau, de quien Kant decía que le puso la cabeza en orden- quedan claramente manifestadas en sus palabras citadas por Habermas cuando indica que *"el poder legislativo sólo puede ser competencia de la voluntad unida del pueblo. Pues, como todo derecho ha de provenir del poder legislativo, éste tiene que poder no hacer injusticia absolutamente a nadie mediante sus leyes. Porque ocurre que cuando alguien dispone algo respecto a otro, siempre es posible que le haga injusticia, pero nunca en lo que uno dispone sobre uno mismo (pues volenti non fit*

---

120 La primera experiencia destacable -aunque aun muy primitiva- se produce ya en el siglo XVIII con la conocida como "Conjura de los iguales" de Babeuf en 1796 en la cual se defienden valores populares, democráticos y, en muchos aspectos, incluso comunistas al proclamarse la comunidad de bienes y de trabajos. Fue eliminada por el Directorio. Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995, pág. 77.

iniuria). Así pues, sólo la voluntad concordante y unida de todos, en cuanto que cada uno sobre todos y todos sobre cada uno deciden exactamente lo mismo, por tanto sólo la voluntad unida del pueblo en este sentido general, puede ser legisladora."[121]

También es de destacar la figura de Hegel. En la *"Filosofía del Derecho"* (1821) Hegel se centra en la idea de la libertad vista como libertad realizada y universal pero no indeterminada e individualista. Para él sólo en el seno del Estado se realizan la libertad y el Derecho destacando entre los derechos abstractos el derecho de propiedad. El Estado es para Hegel la realización plena del Espíritu y de la libertad convirtiéndose el individuo en hombre libre sólo dentro del Estado. Es decir, Hegel ve al Estado como un ente con primacía absoluta el cual plantea como una monarquía constitucional al modo prusiano de la época (primer tercio del XIX). Hegel considera que la Constitución es la manifestación del espíritu del pueblo.[122]

Importante es el Utilitarismo inglés con sus tres pensadores más significativos: Bentham, John Mill y John Stuart Mill. Considera el Utilitarismo que el objetivo a conseguir es el mayor bien posible para la mayor cantidad de personas posible. Esta idea lleva al último y tal vez más relevante de todos sus miembros, Stuart Mill, a plantearse cuál es la manera de conseguir dicho objetivo desde la política, cosa que le hace a teorizar sobre los conceptos de libertad y de democracia aportando relevantes ideas sobre la participación ciudadana.

Stuart Mill demuestra en sus textos el profundo deseo de reforma social que existe en su pensamiento, hasta el punto de que él mismo llega a contactar con los pensadores socialistas y apoya el movimiento de liberación de la mujer[123]. En su obra *Sobre la libertad* (1859) Stuart Mill se convierte en uno de los más firmes y decididos adalides de la libertad individual del sujeto -particularmente de la libertad de pensamiento y de expresión-, base necesaria de cualquier sistema político democrático. Afirma que *"el que deje al mundo (...) elegir por él su plan de vida no necesita ninguna otra facultad más que la de la imitación propia de los monos."*[124]

---

121 Kant, I. "Rechtslehre" en Habermas, *J. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso,* Trotta, Madrid, 1998, pág. 598.

122 Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural,* SM, Madrid, 1997, pág. 346.

123 *"(...) el poder casi despótico de los maridos sobre sus mujeres, porque lo único que se necesita para la remoción completa de este mal es que las mujeres tengan los mismos derechos y reciban igual protección de la ley que las demás personas;"* Stuart Mill, J. *Sobre la libertad,* Alianza, Madrid, 2000, pág. 193.

124 Stuart Mill, J. *Sobre la libertad,* Alianza, Madrid, 2000, pág. 130.

Stuart Mill no ve, no obstante, en la democracia un sistema perfecto y desconfía de los gobiernos sostenidos en las masas, pues entiende que el gobierno de los muchos es en potencia tan peligroso para la libertad del individuo como lo puede ser el gobierno de un solo sujeto o de una élite: *"Ningún gobierno (...) ha sabido elevarse sobre la mediocridad (...) excepto en aquellos casos en los que el soberano ``muchos´´ se ha dejado guiar (como siempre ha hecho en sus mejores tiempos) por los consejos e influencia de uno o varios mejor dotados e instruidos."*[125]

En el pensamiento de Stuart Mill es posible encontrar, hasta cierto punto, una defensa de la participación directa de los ciudadanos en la vida pública. Así se manifiesta cuando afirma que *"aunque pueda en muchos casos ocurrir que los individuos no hagan, en general, una determinada cosa mejor que los funcionarios del Gobierno, es, sin embargo, preferible, que la hagan ellos como un medio para su educación mental, un modo de fortalecer sus facultades activas, ejercitando su juicio y dándoles un conocimiento familiar del asunto que así les queda encomendado."*[126] En base a esto apoya los jurados populares y también -he aquí el elemento más relevante de respaldo a la participación política ciudadana directa- *"las instituciones locales y municipales libres y populares."*[127] Darle especial relevancia al elemento local y municipal no es casual en Stuart Mill, pues para él las libertades locales son base de la libertad política.

Los valores que Stuart Mill destaca que se pueden obtener mediante la práctica de mecanismos de participación política directa son el desarrollo personal del propio individuo mediante dicha participación, así como una mayor integración de dicho individuo en la comunidad: *"constituyen, verdaderamente, la educación peculiar de un ciudadano, la parte práctica de la educación política de un pueblo libre, que los saca de los estrechos límites del egoísmo personal y de familia y les acostumbra a la comprensión de los intereses generales y al manejo de los negocios de todos, habituándoles a obrar por motivos públicos o semipúblicos, y a guiar su conducta hacia fines que les unan en vez de aislarles unos de otros."*[128] Stuart Mill considera que estas prácticas son, además, garantía del funcionamiento y conservación de una Constitución libre.

2.- El movimiento obrero y su relación con la participación ciudadana directa.

---

125 Stuart Mill, J. *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 141.
126 Stuart Mill, J. *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 199.
127 Stuart Mill, J. *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 199.
128 Stuart Mill, J. *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 199.

Más allá de los pensadores citados, es, tal vez, en el pensamiento derivado del movimiento obrero[129] allí donde -al menos en la teoría- con más fuerza se recoge

---

[129] No es objeto de este estudio analizar la historia del movimiento obrero o de sus distintas corrientes ideológicas. Quepa, no obstante y por un afán de mayor claridad y contextualización expositiva, explicar muy brevemente y en unas pocas líneas sus variantes y pensadores más relevantes: dentro del movimiento obrero habría que distinguir entre el socialismo, el comunismo y el anarquismo. Podría definirse el socialismo como la teoría, doctrina o práctica social que propugna o ejercita la propiedad y administración pública de los medios de producción económicos en pro del interés de la sociedad como conjunto y no en favor de clases sociales concretas o grupos humanos particulares. Pensadores socialistas son Saint-Simon, Fourier, Blanc, Owen y Proudhon (aunque éste también puede ser visto como anarquista). En Francia el socialismo propone, en un principio, sistemas de transformación social de corte utópico inspirados en gran medida en Rousseau. Su filosofía de la historia es claramente optimista. Así, por ejemplo, Fourier propone la creación de falansterios, los cuales son comunidades ideales en los que se debe dar un equilibrio entre los trabajos de tipo agrícola y los manuales. Con el tiempo el socialismo utópico evoluciona y se convierte en un sistema de pensamiento autodenominado como científico.

El comunismo sería aquel estado de la sociedad en el cual no existen ni la propiedad privada de los medios de producción, ni el Estado, ni las clases sociales. En el comunismo un grupo humano no explota a otro, ni los individuos lo hacen entre sí. Se entiende de igual manera por comunismo la doctrina que aboga por el establecimiento de dicho estado de la sociedad o que asevera que el mismo será inevitablemente el estado social futuro. El principal pensador comunista es Marx.

El anarquismo sería la teoría o doctrina que mantiene que toda autoridad política es innecesaria y nociva considerando de igual manera perjudiciales otros tipos de autoridad como la jurídica o la religiosa. El anarquismo afirma que gracias a la abolición del Estado y de la autoridad se puede crear una sociedad justa, basada en la bondad innata del hombre y en su voluntad de cooperar pacificamente con sus prójimos. Anarquistas son Stirner, Bakunin y Kropotkin.

No obstante y estas definiciones generales, la variedad de movimientos ideológicos dentro del movimiento obrero hace que toda definición sea cuando menos demasiado general.

El más importante y relevante de todo el conjunto de pensadores del movimiento obrero es Marx y su obra más significativa *El capital* (el primer libro se publica en 1867, el segundo en 1885 y el tercero en 1894). Marx es de compleja clasificación. Porque, si bien clasificarlo como comunista puede parecer la solución más sencilla y acertada, siempre cabe la duda de qué tipo de pensamiento es el más cercano a una persona con cuyo nombre se define todo un sistema de pensamiento.

La figura de Marx es no sólo una de las más influyentes del siglo XIX sino también del XX. Para definirle resulta interesante citar las palabras que su compañero y amigo Engels pronunciase en el discurso que realizó ante su tumba: *"fue un hombre de ciencia. Pero con esto no llegamos a tener ni siquiera la mitad del hombre. Porque Marx fue, ante todo, un revolucionario."*

Es posible afirmar que las mayores aportaciones que Marx hace a la teoría política son el concepto de la alienación humana, la inversión de esa alienación humana mediante una "dialéctica revolucionaria", el materialismo histórico como diagnóstico de

la evolución político-social de la humanidad y el pronóstico del comunismo (previa dictadura del pueblo-proletariado) como sistema que ha de eliminar dicha alienación y devolver al hombre a un estado de convivencia más justo y más humano.

Para Marx el sistema capitalista y su dinámica de trabajo alienan al hombre, es decir, debido al sistema capitalista el hombre sólo se siente hombre en sus funciones animales y, en cambio, se animaliza en sus funciones humanas. La propiedad privada conlleva el trabajo alienado y por ello sólo el comunismo (entendido como supresión de la propiedad privada) permite la eliminación de la alienación humana y consigue la humanización del hombre.

El materialismo histórico, como señala Engels en *Del socialismo utópico al socialismo científico*, aparece como *"la concepción de la historia universal que ve la causa final y la fuerza propulsora decisiva de los acontecimientos históricos importantes en el desarrollo económico de la sociedad, en las transformaciones del modo de producción y de cambio, en la consiguiente división de la sociedad en distintas clases, y en las luchas de estas clases entre sí."*

Es decir, la sucesión de distintos sistemas de producción es para Marx la fuerza motora de la evolución de la sociedad y al tiempo la causante de que la sociedad se fraccione en clases sociales destinadas al conflicto, tal y como tarde o temprano sucederá entre burguesía y proletariado. Este último enfrentamiento llevará a la dictadura del proletariado -a modo de situación transitoria- y la imposición acto seguido del comunismo como estado final de la sociedad.

Es de destacar el concepto de superestructura (*Überbau*) que utiliza Marx para referirse al conglomerado o conjunto de creencias e ideología que, siendo las de la clase dominante, ejercen de justificación de la sociedad de cada momento y de su sistema de producción y que no son sino creación y fruto de ese mismo sistema de producción. La relación entre estructura y superestructura no es, sin embargo, unidireccional sino que las dos se influyen mutuamente siendo la estructura la que en mayor medida influye y la superestructura la que influye de forma marginal.

Resultan interesantes en este punto las opiniones de Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1905) acerca de que el capitalismo holandés (la estructura) es un claro resultado de la moral calvinista (la superestructura). No obstante, las ideas de Weber no parecen ser del todo satisfactorias al no incluir otras causas que también influyeron en la aparición del capitalismo holandés y al no explicar por qué el capitalismo apareció también en áreas que no eran de moral calvinista como el norte italiano o Inglaterra.

La consecuencia directa del análisis que de la sociedad y de sus sistemas productivos hace el Marxismo es predecir y alentar la revolución del proletariado y su dictadura para con ello conseguir *"la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia"* como el propio Marx señala en el *Manifiesto comunista*.

La dictadura del proletariado permite, en la explicación marxista, la socialización de la propiedad y, con ello, la eliminación del capitalismo y de la división en clases de la sociedad, llegando con ello al estado social final que es el comunismo y en el cual *"el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición del libre desenvolvimiento de todos"*. En palabras de Marx en sus *Manuscritos*: *"si suponemos al hombre como hombre y a su relación con el mundo como una relación humana, sólo se puede cambiar amor por amor, confianza por confianza, etc."*

-Prats, J. y Castelló, J.E. *Historia,* Anaya, s.l., 1994, págs. 133-136.

el legado del pensamiento Rousseauniano sobre la participación directa de los ciudadanos en la vida política.

Así, por ejemplo, en el seno del anarquismo es fácil encontrar teorizaciones encaminadas a conseguir en el ámbito práctico fórmulas de convivencia basadas en la democracia directa entendida ésta generalmente como de tipo comunal. En esta dirección, el fracés Proudhon propugna que se sustituya el Estado burgués por comunas autogobernadas basadas en la igualdad y en la solidaridad de los hombres. Por su parte, Bakunin exalta la libertad humana defendiendo una sociedad de hombres libres asociados en comunas autónomas que se autogestionen y en las cuales la propiedad sea colectiva y los frutos del trabajo se repartan desde el principio de "a cada uno según su trabajo." Kropotkin, por su parte, aboga por un anarco-sindicalismo en el cual los obreros se han de organizar en sindicatos para lograr un comunismo libertario en el cual tanto la propiedad como los frutos del trabajo sean colectivos.

El siglo XIX ve diversas revoluciones relacionadas con las aspiraciones del movimiento obrero. En 1830, 1848, etc. se producen episodios revolucionarios[130] de los cuales tal vez el más relevante para la relación entre movimiento obrero y participación ciudadana directa sea el producido en 1871 en la conocida como Comuna de París.

-Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid,1997, págs. 361-371.

130 Los episodios revolucionarios citados se producen en la Europa continental quedando el Reino Unido relativamente al margen de estos procesos. Sin embargo, entre los dos ciclos revolucionarios más relevantes -1830 y 1848- tiene lugar en el Reino Unido una experiencia encuadrable en el movimiento obrero que resulta de interés por su relación con los mecanismos de la participación ciudadana directa. Es esta experiencia la del cartismo inglés y las recogidas de firmas que se hicieron en 1839, 1842 y 1848.

Estas recogida de firmas -aproximadamente unos 3 millones de firmas sólo en 1842- se hicieron con el fin de apoyar la Carta del Pueblo -de ahí procede el nombre de cartistas- elaborada en 1838 por la Asociación de los Trabajadores Londinenses, la cual era un documento que defendía una serie de peticiones presentadas al Parlamento tales como sufragio universal, escrutinio secreto del voto, elecciones anuales o reforma de los distritos electorales. Por el hecho de ser una recogida de firmas que buscaba una reforma legislativa, la iniciativa de los cartistas puede ser considerada -salvando las lógicas distancias- como una “proto-iniciativa legislativa popular” en la que se proponían nuevas leyes sobre materias determinadas y para la que se recogieron más que suficientes firmas populares.

El cartismo alcanzó algunos triunfos -la concesión de la Ley de las Diez Horas en 1847- pero, no obstante, no tuvo un éxito pleno y, tras el fracaso del ciclo revolucionario de 1848, decayó y terminó por desintegrarse. Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995, págs. 130-131.

El episodio de la Comuna de París es uno de los hitos de mayor importancia del movimiento obrero en el siglo XIX. Tiene lugar del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871 tras la derrota francesa en la Guerra Franco-Prusiana cuando las medidas impopulares tomadas por el recién creado gobierno republicano provocan el levantamiento del pueblo de París. Tras semanas de lucha en las calles de París -a partir del 2 de abril-, la Comuna es finalmente derrotada y sus lideres ejecutados por el gobierno republicano francés.

Su relevancia de cara a la participación ciudadana directa reside en el hecho de que poco después de constituirse la Comuna, se realizan unas elecciones para la creación de la Asamblea de la Comuna de París -o Concilio Comunal, cuyos 85 miembros no son representantes, sino delegados removibles de los ciudadanos- de las que salen victoriosos los partidos de ideología jacobina, blanquista, marxista, etc.[131]. Desde ese momento se emprenden una serie de reformas sociales que se llevan a cabo en un ambiente de gran participación popular en el marco del cual las asambleas populares y las reuniones políticas públicas son constantes -se obliga a las iglesias a abrir por las tardes para que dentro de ellas se puedan realizar dichas asambleas-. Estas asambleas son locales -se limitan a un barrio o parte de la ciudad-, se forman por trabajadores y personas de dicho barrio y deciden sobre necesidades y objetivos estrictamente locales (reparto de comida, creación de instituciones públicas como escuelas laicas, orfanatos, etc.)[132].

Es decir, durante lo poco que dura la Comuna, la práctica del instrumento por excelencia de la participación ciudadana directa, esto es, las asambleas populares, se practica a escala de barrio, de forma habitual y con resultados reales, siendo muy alto el número de ciudadanos que toman parte en ellas. Sin embargo, la relevancia de la Comuna es escasa más allá de sus propios límites y, pasados sus tres meses de vida, las repercusiones de la misma van poco más allá de ser un referente para el movimiento obrero.

---

131 La ideología predominante en la Comuna de París es materia discutida. Los propios pensadores de la época no alcanzan un acuerdo sobre este punto y, así, si se acude a Marx, éste afirma que la Comuna es socialista. Sin embargo, según Bakunin, al no depender la Comuna de una vanguardia y al no haberse intentado crear un nuevo Estado o tomarle el poder el Estado precedente, la Comuna es anarquista. Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid, 1997.

132 Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995, págs. 138-140.

Las relaciones del movimiento obrero con la participación ciudadana directa son una constante a lo largo de todo el siglo XIX y los primeros decenios del XX. Esto es así al menos en la teoría de los pensadores socialistas, anarquistas, etc. Porque en la práctica, las ocasiones en las que el movimiento obrero alcanza el poder -y no se limita a cooperar con él como acaba por suceder en la mayor parte de las economías desarrolladas- no suelen desembocar en avances de relevancia en el campo de la participación ciudadana directa. El ejemplo por excelencia de este fenómeno se produce con la revolución rusa de 1917 y la creación de la Unión Soviética.

La figura participativa más importante de la revolución rusa y, al tiempo, la que mejor refleja la paradoja señalada es el *soviet*. Los *soviets* son los consejos (esa es su traducción del ruso) o comités revolucionarios de obreros, campesinos, soldados y marineros constituidos como los órganos de poder alternativo a las instituciones del Estado y en los que se basa la agitación revolucionaria encaminada a la insurrección que se produce a partir de 1917. El funcionamiento del *soviet* es de un carácter participativo mucho más directo que el parlamentarismo encarnado en la *Duma* -el parlamento ruso- y por ello en el periodo revolucionario atrae con gran fuerza a las masas.

Los distintos *soviets* se organizan bajo la dirección de los bolcheviques (o socialistas marxistas revolucionarios) y de su principal figura, Lenin, convirtiéndose en el poder en la Rusia revolucionaria[133]. Sin embargo, con el paso de los años su relevancia se diluye dentro de la estructura del naciente estado socialista y con ello su funcionamiento de tipo participativo directo y popular se convierte en una mera fachada tras la cual los *soviets* pasan a ser organismos institucionales de la dictadura soviética[134].

---

133 En palabras de Lenin: *"(...) los soviets de diputados obreros son la única forma posible de gobierno revolucionario. (...) todo el poder pase a los soviets de diputados obreros, para que, sobre la base de la experiencia, las masas superen sus errores. No una república parlamentaria, sino una república de los soviets de diputados obreros, peones rurales y campesinos, en todo el país, de abajo a arriba."* Lenin, V. I. *Las tesis de abril*, puntos 4 y 5, Akal Editor, 1976.

134 No sólo el elemento participativo existente en los *soviets* se desvanece con el establecimiento y consolidación de la dictadura soviética. Otros experimentos mucho más cercanos a la participación directa que el sistema que acaba por imperar en la URSS son eliminados por Moscú. Uno de los ejemplos más importantes es el dirigido por Nestor Makhno en el sur de Ucrania durante la Guerra Civil (1917-1920) en el que las masas campesinas, una vez libres de las tropas extranjeras que toman parte en la Guerra Civil, ponen en práctica un modelo de comunismo libertario basado en la autogestión que por un breve tiempo crea una sociedad de tipo anarquista. Terminada la guerra, el Ejército Rojo elimina el movimiento makhnovista. Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995, pág. 259.

VII.- LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR DE 1919 Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA.

Si la revolución rusa es la escenificación misma de la ruptura entre las reivindicaciones populares y los poderes establecidos, la Constitución alemana de Weimar de 1919 es uno de los paradigmas del modelo cooperacional entre clases populares y poderes establecidos. Esta Constitución es referente para el Derecho Constitucional en multitud de aspectos y, entre ellos, también para el ámbito de la participación ciudadana directa.

Como indica Asensi, *"desde 1918 se puede hablar de un prestigio creciente de las instituciones de democracia directa*[135]*"* y es la Constitución de Weimar de 1919 la que más decididamente las recoge, las articula y establece un modelo que en pocos años se extiende a otros textos Constitucionales como el austriaco -1922-, el lituano -1928- o el español -1931-.

La Constitución de Weimar recoge los siguientes mecanismos de democracia participativa[136]:

a) el derecho a la iniciativa legislativa popular (artículo 73): por el cual la ciudadanía puede tomar la iniciativa en la realización de determinadas leyes.

b) distintas modalidades de referendo: el constitucional (artículo 76) -para modificar la Constitución-, el legislativo (artículos 73 y 75) -para la ratificación de leyes ordinarias-, el de arbitraje (artículo 74) -para resolver conflictos entre las cámaras del parlamento-, el de revocación del presidente (artículo 43) y el local (artículo 18) -para que los Estados alemanes puedan ratificar sus modificaciones territoriales-.

Las experiencias participativas de estos años -cuya aparición coincidente con la crisis del parlamentarismo en el periodo de entreguerras no es causal- aun se denominan como de democracia directa, que no participativa, de ahí que en este estudio se las prefiera considerar mejor como un antecedente del concepto de democracia participativa que no como una parte integrante del mismo.

---

135 Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 145.

136 Se citan sólo los números de los artículos y el mecanismo de democracia participativa contenido en ellos. El texto de los artículos se recoge en la pregunta "Derecho Comparado" de esta Tesis en su apartado sobre Alemania.

También debe destacarse que, aunque señalan su importancia, los grandes autores de la época no se muestran plenamente favorables a las fórmulas de la democracia participativa, sino que, por el contrario, y tal como opina el propio Kelsen, no les parece factible en aquellos años un Estado basado exclusivamente en los mecanismos de la democracia participativa, sino que, por el contrario, dichos mecanismos deben insertarse en un Estado en el que el parlamentarismo debe afianzarse sobre los mecanismos de la democracia representativa.

VIII.- DEMOCRACIA DIRECTA EN EL PRESENTE. DIFERENCIACIÓN ENTRE DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LA LIBERTAD DE LOS ANTIGUOS Y LA LIBERTAD DE LOS MODERNOS.

1.- Democracia directa en el presente. Diferenciación entre democracia directa y democracia participativa.

Vistos los referentes históricamente más significativos de la participación ciudadana directa, corresponde ahora estudiar qué se entiende por democracia directa en el presente, en qué se diferencia este concepto del de democracia participativa y cuáles son sus relaciones con el mismo.

Se podría afirmar que por democracia directa se entiende aquella forma de gobierno que carece de la necesidad de representantes para la toma de decisiones y donde las mismas las toma la ciudadanía directamente. En la democracia directa, generalmente, la ciudadanía decide reunida en un recinto -una asamblea-, escuchando y haciéndose oir. Se toman las decisiones mediante votaciones de los presentes y la voluntad colectiva queda manifestada en el mismo acto de la reunión. Es decir, con democracia directa se hace referencia en la actualidad a la democracia de la antigüedad clásica; básicamente, a la democracia ateniense[137].

En palabras de Colombo Vilarrasa, la democracia directa se muestra como un sistema democrático surgido en la Grecia clásica y que *"presupone la participación directa de los ciudadanos en la política por medio de una asamblea popular. Así pues, en este sistema político, los ciudadanos ejercen su soberanía de manera directa, sin representantes."*[138]

---

137 Si bien es cierto, como ya se ha señalado páginas atrás, que incluso la democracia ateniense clásica se servía de intermediarios para la toma de decisiones, pues las mismas no eran fruto de la decisión instantánea de los ciudadanos sin mayor formalidad, sino que, por el contrario, se requería de una serie de procedimientos y formalismos en los que tomaba parte un numeroso conjunto de intermediarios.

138 Esta autora señala también que no hay que ignorar que en épocas menos

Para Bobbio *"para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, o sea, en el sentido en el que directo quiere decir que el individuo participa en la deliberación que le afecta, es preciso que entre los individuos deliberantes y la deliberación que les concierne no exista intermediario alguno."*[139]

Bobbio considera que la democracia directa se compone de dos institutos básicos: la asamblea popular y el referendo. Pero su opinión sobre la misma no es ni mucho menos positiva si de lo que se habla es de aplicarla al mundo actual como un substitutivo de la democracia representativa. Como se verá páginas más adelante, sí que se muestra a favor de entender la democracia directa -esta es la terminología que él utiliza, no se sirve de la expresión participativa- como un complemento de la democracia representativa, pero nunca como un substituto, pues no sería factible en el mundo actual. Así dice que *"que la democracia directa no es suficiente queda claro cuando se considera que los institutos de democracia directa en el sentido propio de la palabra son dos: la asamblea de los ciudadanos deliberantes sin intermediarios y el referendum. Ningún sistema complejo como es el de un Estado moderno puede funcionar sólo con el uno o con el otro y ni siquiera con ambos conjuntamente."*[140]

Para Budge hay dos posibles versiones de la democracia directa. La primera sería aquella en la que se da la votación popular inmediata, la cual supone un régimen en el que las proposiciones son sometidas a la soberanía popular para que se tomen las decisiones inmediatamente después de un debate popular. En esta primera versión los partidos políticos no tendrían cabida y el gobierno realizaría funciones meramente administrativas. La segunda versión de la democracia directa contaría con los partidos políticos como mediadores entre la población y el gobierno. El gobierno, que sería elegido electoralmente, sometería las cuestiones políticas y legislativas al voto de los ciudadanos. En esta segunda versión los partidos políticos cumplirían la función de guiar y orientar el voto popular.[141]

---

pretéritas se recogió de nuevo el concepto de democracia directa. Así, en el siglo XIX con la revolución industrial la democracia directa se asocia a las corrientes ideológicas del socialismo, hasta el punto de ser recogida por Marx en el seno de su concepción de la sociedad sin clases. Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 15-16.

139 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 64.

140 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 67.

141 Budge, I. "Direct democracy: setting appropriate terms of debate" en Held, D. *Prospects for democracy*, Cambridge: polity, Cambridge, 1993, en Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 17.

Según Kelsen, *"la democracia directa se caracteriza por el hecho de que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales, son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en asamblea."* Para él *"el tipo ideal de democracia es realizado en distintos grados por las diferentes Constituciones. La llamada democracia directa representa el grado relativamente más alto."*[142]

Es a la democracia directa a la que hace referencia Kelsen cuando dice que *"su expresión* -la de la democracia- *relativamente más pura se encuentra allí donde el orden jurídico estatal es creado directamente por los mismos que a él están sometidos, allí donde las normas de conducta de un pueblo son acordadas por el pueblo mismo reunido en asamblea."*[143]

No obstante, Kelsen, firme defensor del parlamentarismo, no duda en señalar respecto a la democracia directa que es inviable en el mundo presente debido a que fue pensada para una sociedad de una complejidad y tamaño muy inferiores a los de las sociedades actuales. Así indica que *"tal organización únicamente resulta posible dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas. Inclusive en las democracias directas que encontramos entre las tribus germánicas y en la Grecia antigua, el principio democrático aparece considerablemente restringido. Nunca tienen todos los miembros de la comunidad el derecho de participar en las deliberaciones y decisiones de la asamblea popular."*[144]

La inmensa mayoría de la doctrina actual comparte con Kelsen la idea que de la democracia directa no es factible en el presente más allá de en pequeñas comunidades e, incluso en ellas, en unas circunstancias -igualdad de todos los habitantes de la comunidad, respeto a los derechos humanos, etc.- que la hacen muy distinta del modelo ateniense. En esta dirección, por ejemplo y dentro de la doctrina española, se encuentra Alzaga cuando indica que *"la democracia directa es un ideal irrenunciable en el plano teórico, pero imposible o, al menos, difícil de alcanzar en las grandes y complejas sociedades de nuestro tiempo (...) La gran cuestión que ha recorrido la historia del pensamiento democrático ha sido ésta: ¿es posible construir una democracia sustancialmente directa, a imagen y semejanza de la Grecia clásica? Nadie parece haber podido facilitar una respuesta positiva (...)"*[145]

---

142 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979.

143 Kelsen, H. *Forma de Estado y Filosofía*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 137.

144 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979.

145 Alzaga Villaamil, O. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, págs. 293-294.

Las reflexiones de Kelsen acerca de la limitación de la posibilidad de la democracia directa a las comunidades pequeñas no son, evidentemente, originales, ya Condorcet en las *Notas sobre Voltaire* -en la nota titulada *Democracia*- decía que *"si por democracia se entiende una constitución en la cual la asamblea general de los ciudadanos hace directamente las leyes, está claro que la democracia no conviene más que a un estado pequeño."*[146]

Relacionando lo hasta ahora dicho sobre la democracia directa con la democracia participativa y, como se verá en profundidad más adelante, la democracia participativa no supone necesariamente la desaparición total de los representantes, ni requiere de la reunión física de todos los ciudadanos en una asamblea. Por el contrario, la democracia participativa consiste en la introducción de elementos de participación popular -referendos, iniciativas populares, revocaciones de mandato, etc.- en un sistema de democracia representativa con el fin de perfeccionarlo, controlarlo mejor desde la perspectiva ciudadana o, cuando menos, acercarlo a la ciudadanía.

Es decir, y en definitiva, si bien democracia participativa es un concepto que hace referencia a reformas jurídicas y políticas del mundo presente y del futuro próximo, el concepto de democracia directa a lo que en general hace referencia es a realidades del pasado clásico; en esencia, de la época greco-romana.

De una forma especialmente bella manifestó Pericles, según Tucídides, lo que implica la democracia directa: *"consideramos a todo el que no participa en la vida del ciudadano no como a uno que se cuida de sus negocios, sino como a un individuo inútil."*[147]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En cualquier caso, a la hora de entrar a valorar la democracia de los clásicos -por muy directa que ésta fuera- no deben pasarse por alto las diferencias esenciales que la misma tenía con la democracia actual y que hacen que, no sólo la clásica no pueda ser considerada *"strictu sensu"* como democracia desde la perspectiva del presente, sino que hacían ya en la época clasica que los pensadores de la época no fueran -en su inmensa mayoría- democráticos.

Si bien en la época clásica por democracia se entendía aquella forma de gobierno en la que fuera la ciudadanía la que tomara las decisiones por

---

146 Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 46.

147 Tucídides, *La guerra del Peloponeso*, II, 40, en Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 72.

votaciones mediante mayoría, en el presente democracia implica -en un sentido material del término- otros elementos adicionales al anterior tales como el respeto a los derechos fundamentales, el Estado de Derecho o la división de poderes. Elementos todos estos que no tenían necesariamente que darse en la época de la democracia clásica griega.

Estas diferencias hacían que gran parte de los propios pensadores de la época clásica viesen en la democracia poco más que la tiranía de la mayoría. Una forma de gobierno en la que las decisiones se tomaban por la mayoría de la ciudadanía -y no por un gobernante todopoderoso-, pero en la que no tenían por qué reconocerse límites al poder de dicha mayoría y que por ello podía degenerar en un régimen tiránico. Debido a esto los autores clásicos tendían a no ver a la democracia como el mejor de las formas de gobierno, sino que preferían formas de gobierno mixtas, ya fuera -por citar un par de ejemplos- un gobierno de las clases medias dirigidas por aristócratas tal como sugería Aristóteles o un gobierno que mezclase elementos de monarquía, aristocracia y democracia como proponía Polibio y del cual la República romana con sus cónsules, Senado y comicios era, para él, el ejemplo perfecto.

Estas mixturas de formas de gobierno eran útiles desde la perspectiva de los antiguos para evitar que ningún grupo social se impusiese a los demás. Se conseguía así un equilibrio que impedía la tiranía de ningún grupo sobre los otros. Se garantizaba un equilibrio de poderes que aseguraba que ninguno se volviese absoluto.

Es desde estas reflexiones desde donde hay que considerar que la democracia directa de los clásicos era eso precisamente: de los clásicos. Y no parece posible -ni tampoco muy deseable en virtud de sus carencias- aplicarla al mundo actual. No se puede tener por lógica la pretensión de intentar adaptar un modelo de hace más de dos milenios a la actualidad. Es de creer que el modelo aplicable al presente, en cualquier caso, debe ser uno propio del mundo presente, adaptado a la realidad social actual.

Siempre será de interés, no obstante, escuchar opiniones como las de Colombo Vilarrasa cuando indica que *"la mayoría de las críticas que se hacen al sistema de democracia directa, se hacen desde una visión claramente elitista de la democracia representativa y van dirigidas a la incapacidad de los ciudadanos para tomar decisiones políticas en base a su falta de expertise."*[148]

---

148 Como ella misma indica, hace referencia aquí Colombo Vilarrasa a Schumpeter y al argumento del mismo sobre esta materia citado páginas atrás en la presente Tesis. Colombo Vilarrasa, C. "*E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación*

2.- La libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos.

Con los últimos párrafos de la pregunta anterior se plantea en gran medida la materia a tratar en las presentes líneas. Es esta la conocida diferenciación de Benjamin Constant entre la libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos.

Cuando en el presente se debate acerca del concepto de democracia directa -y también del de democracia participativa- es habitual que se cite la diferenciación que en 1819 hizo Constant entre la libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos, pues, desde una parte no pequeña de la doctrina se considera que en el seno de las demandas de mayor participación ciudadana late el peligro -y, en cierta manera, la añoranza por parte de los demandantes- de un retorno a la libertad de los antiguos. Esto es que, en el caso de que las demandas de mayor participación ciudadana alcanzasen sus niveles máximos y la actual democracia representativa derivase en un sistema de democracia directa, eso podría suponer un retorno a la libertad de los Antiguos teorizada por Constant.

Para entender la diferenciación entre los conceptos de libertad de los Antiguos y libertad de los Modernos quepa remitirse a las palabras del propio Constant. En su breve ensayo sobre la materia Constant indica que la diferencia entre ambos conceptos consiste en que la libertad de los Modernos *"es el derecho de cada uno a no estar sometido más que a las leyes, a no poder ser ni arrestado, ni detenido, ni muerto, ni maltratado de manera alguna a causa de la voluntad arbitraria de uno o de varios individuos (...) comparen ahora esta libertad con la de los Antiguos. Aquella consistía en ejercer de forma colectiva pero directa, distintos aspectos del conjunto de la soberanía, en deliberar en la plaza pública (...) pero a la vez que los Antiguos llamaban libertad a todo esto, admitían como compatible con esta libertad colectiva la completa sumisión del individuo a la autoridad del conjunto. No se encuentra en ellos casi ninguno de los beneficios que, como constitutivos de la libertad de los Modernos, acabamos de ver."*[149]

La libertad de los Antiguos podría permitir, por tanto, que la voluntad popular expresada mediante una votación se impusiera al respeto a los derechos individuales, lo cual para la libertad de los Modernos, que exige ese respeto a

---

democrática." Editorial UOC. Barcelona. 2007. pág 18.

[149] Constant, B. "De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos", en *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 259-260.

los derechos individuales, no sería admisible. Para los Modernos, la libertad -la democracia, en definitiva- exige una serie de valores -derechos individuales, etc.- que no serían estrictamente imprescindibles para los Antiguos. La libertad de los Antiguos, en definitiva, resulta poco deseable si se quiere mantener el acervo de valores y principios que compone la democracia actual.

Desde esta perspectiva, no son pocas las voces que señalan que muchas de las demandas de mayor participación ciudadana y de más democracia directa contienen una soterrada apelación a la libertad de los Antiguos. Como señala en este sentido Touraine *"(...) la libertad de los Antiguos, que descansa en la sumisión del ciudadano a la ciudad y a su religión cívica (...) la distancia entre el Estado de Derecho y el recurso democrático o, incluso, entre la república de los ciudadanos y la protección de los derechos personales, es también la distancia que separa la libertad de los Antiguos de la libertad de los Modernos (...) porque las apelaciones a la voluntad general, al espíritu cívico o republicano, al poder popular, que se han dejado oir desde Jean-Jacques Rousseau hasta las revoluciones del siglo XX, no son más que llamadas lejanas a la libertad de los Antiguos."*[150]

Se escucha en estas palabras, en gran medida, la preocupación de no pocos autores ante la posibilidad de que los llamamientos a una mayor participación ciudadana, no tanto desde la ciudadanía, sino desde determinados ámbitos políticos o desde el mismo poder establecido -ya sea éste político o económico-, no sean más que un nuevo populismo que, pretendiendo que el poder público se relacione directamente con la ciudadanía prescindiendo de los representantes electos, y en muchas ocasiones en nombre de conceptos como los derechos o la voluntad o el espíritu del pueblo o de la nación, acabe por debilitar la democracia: *"la libertad de los Modernos es la reformulación de la libertad de los Antiguos; conserva de ella la idea primera de soberanía popular, pero hace estallar las ideas de pueblo, nación y sociedad, de donde pueden nacer nuevas formas de poder absoluto para descubrir que sólo el reconocimiento del sujeto humano individual puede fundar la libertad colectiva, la democracia."*[151]

Es interesante destacar las opiniones de Habermas, para quien la libertad de los modernos es aquella en la que ponen el acento los liberales, pues, para ellos, el núcleo del derecho privado subjetivo, es decir, la libertad de creencias y de conciencia, la protección de la vida, la libertad personal y la propiedad, son el verdadero elemento a salvaguardar. Sin embargo, para Habermas, el republicanismo, defendería con mayor énfasis la libertad de los antiguos, es

---

150 Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, págs. 55 y 152.

151 Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 255.

decir, *"aquellos derechos de participación y de comunicación política que posibilitan la autodeterminación de los ciudadanos."*[152]

IX.- LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL PRESENTE.

De la misma manera que páginas atrás se definió lo que en la actualidad se entiende por democracia directa, para comprender mejor el concepto de democracia participativa hay que entender qué es la democracia representativa en la actualidad, pues es a ésta a la que, según se ha dicho hasta ahora, complementa la democracia participativa.

De una forma lo más breve y sencilla posible[153] se podría definir la democracia representativa como aquella en la que los ciudadanos no ejercen directamente el gobierno de la comunidad o del Estado sino que se sirven de unos representantes a los que eligen para que éstos lleven a cabo el ejercicio -que no la soberanía, pues ésta sigue residiendo en los representados- de dicho gobierno. Dichos representantes, si bien no están sometidos a mandato imperativo alguno y no son delegados de sus representados, serán responsables ante sus representados, los cuales ejercerán sobre ellos un control.

En palabras de Asensi, el régimen representativo es aquel en el que *"el pueblo no se autogobierna directamente sino a través de sus representantes. (...) Este es cabalmente el sentido profundo de la democracia representativa: la sociedad se gobierna a sí misma por medio de sus representantes."* Debido a esto, señala que *"la democracia es el gobierno del pueblo ejercido a través de un grupo de representantes salidos del pueblo o de la ciudadanía."* Concluye Asensi que *"en el ámbito de las democracias occidentales ha prosperado la idea de que el régimen democrático sólo puede funcionar a condición de ser un régimen representativo."*[154]

Según Bobbio, *"la expresión democracia representativa significa, genéricamente, que las deliberaciones colectivas, o sea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad,*

---

152 Habermas, J. y Rawls, J. *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós Ibérica, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1998. pág. 66.

153 Breve y sencilla porque "*la bibliografía jurídica, sociológica y politológica sobre el concepto o, mejor dicho, sobre el término representación es tan amplia que, si quisiera exponerla, aunque fuese sólo a grandes rasgos, tendría que escribir toda una monografía.*" Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 58.

154 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, págs. 149-153.

son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito. Y punto."[155] La expresión final de "y punto" la dice Bobbio para recalcar su opinión según la cual se tiende a identificar erróneamente democracia representativa con Estado parlamentario.

Para él ambos conceptos no son los mismo. Para Bobbio el Estado parlamentario es una particularidad dentro de la generalidad de la democracia representativa y, así, puede haber democracias representativas que no sean Estados parlamentarios -de la misma manera que puede haber Estados parlamentarios que no sean democracias, caso de la Edad Media o la Moderna en las que había Parlamentos representativos pero no democráticos al no haber derecho a sufragio-.

Por decirlo con sus propias palabras *"el Estado parlamentario es una aplicación particular -aunque relevante desde el punto de vista histórico- del principio de la representación, o sea, que se trata del Estado en el que es representativo el órgano central (o, por lo menos, central como sistema de principio, aunque no siempre de hecho), al que llegan las instancias y del que parten las decisiones colectivas fundamentales, y este órgano es el Parlamento. Pero todos saben que es un Estado representativo en sentido genérico hasta una República presidencialista como la de los Estados Unidos, que no es un Estado Parlamentario."*[156]

Bobbio considera que hoy en día en ningún Estado representativo el principio de la representación termina en el Parlamento y, por ello, añade diversas sedes de deliberación colectiva -como él las llama- a las que dicho principio de la representación se extiende. En concreto cita *"los Ayuntamientos, las provincias y, en España, también las Comunidades Autónomas."* En este sentido y para recalcar su idea de que la representación no acaba en el Parlamento afirma que *"un Estado representativo es aquel en el que las principales deliberaciones políticas son tomadas por los representantes elegidos, sin importar que estos órganos sean el Parlamento, el presidente de la República, el Parlamento en unión con los consejos regionales, etcétera."*[157]

Si lo que se desea conocer es una versión fuerte del concepto de democracia representativa, a quien parece oportuno acudir es a Schumpeter, quien parte de afirmar que la democracia *"no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar"* para concluir que la democracia significa exclusivamente *"que el*

---

155 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 56.
156 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 57.
157 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 57.

pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle." A lo que añade que el otro criterio identificador del método democrático es *"la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado."*[158]

Aparece, en definitiva, este autor como un claro defensor de la democracia entendida como sistema por el cual la ciudadanía se limita a elegir entre distintas élites políticas a aquella que, en un momento determinado, desea que le gobierne, pero dando por hecho que la participación de dicha ciudadanía en el gobierno debe limitarse a esa elección entre élites[159]. En palabras del propio Schumpeter, *"los electores (...) deben comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores."*[160] Es pues esta una concepción dura de la democracia representativa[161].

Si se acude a Kelsen, la cuestión se centra en las cuestiones que él tiene por fundamentales en lo relativo a democracia representativa: *"en la llamada democracia representativa (...) el principio democrático se encuentra reducido a la elección de los órganos creadores del Derecho (...) la llamada democracia indirecta o representativa se trata de una democracia en la cual la función legislativa es ejercida por*

---

158 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, pág. 362.

159 Citando a Scharpf, Habermas plantea respecto a la construcción teórica de Schumpeter la duda de cómo una política en la que la iniciativa la tienen fundamentalmente las élites puede satisfacer los intereses de las no élites. Según Habermas "*puesto que los grupos de líderes, que compiten unos con otros, no quedan obligados, en lo que a sus objetivos se refiere, por la confianza inespecífica y altamente agregada de las masas pasivas de electores, sólo la racionalidad de las propias élites dispuestas a la innovación y capaces de tomar decisiones puede garantizar aún un cumplimiento de las funciones estatales orientado al bien común."* Por ello, y volviendo a la duda planteada por Scharpf, Habermas se pregunta en qué condiciones un Estado no regulado ni condicionado por los intereses sociales, puede desarrollar una mínima sensibilidad de cara a esos intereses sociales. Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso,* Trotta, Madrid, 1998, págs. 410-411.

160 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, pág. 374.

161 Digno de interés resulta citar en este punto las opiniones de Habermas -en la dirección contraria a Schumpeter- cuando indica que las decisiones políticas deben ser tomadas de manera consensuada y siempre existiendo una intensa comunicación entre el gobernante y los gobernados. No puede permitirse, afirma, que la democracia representativa implique una delegación política que llegue al extremo de provocar una alienación entre ciudadanos y representantes políticos. Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, pág 20.

un parlamento de elección popular, y las funciones administrativa y judicial por funcionarios que son también nombrados por elección."[162]

Toca aquí Kelsen un punto importante, cual es que, si bien en teoría la democracia representativa en sentido estricto podría entenderse que implica que los componentes de todos los poderes del Estado son elegidos por la ciudadanía, en la práctica esto no sucede así, pues no todos los miembros de todos los poderes del Estado ven sometido el ejercicio de sus funciones a la elección popular. Así, por ejemplo, los miembros del poder judicial, por lo general -pues hay casos y naciones en los que algunos de ellos sí que son electos-, no son elegidos por la ciudadanía.[163]

Ante esto, indica Kelsen que *"no hay duda de que, sometida a tal criterio, ninguna de las democracias a las que se da el nombre de representativas es realmente representativa. En la mayoría de ellas los órganos administrativos y judiciales son seleccionados por métodos distintos de la elección popular."*[164]

Kelsen iba más allá en las críticas que le surgían al comparar su ideal de la democracia representativa con las democracias representativas reales y, conectando con el elemento de la responsabilidad de los representantes con los representados, se mostraba partidario de una intensa conexión entre unos y otros mayor que la que veía en las democracias de su tiempo y que le llevaba a postular la existencia de la revocación de mandato e incluso de un mandato imperativo que garantizara que los representantes tuvieran que cumplir fielmente los deseos de sus representados[165].

---

162 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado,* Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, págs 343-347.

163 Es de destacar el caso de los miembros del Tribunal Constitucional en un país como España, los cuales, aunque tienen un poder tan importante que puede llegar a la anulación de normas jurídicas emitidas por los representantes de la soberanía popular, no son elegidos por la ciudadanía sino por los distintos órganos políticos del Estado. A lo sumo, se podría entender que son elegidos por la ciudadanía indirectamente, pues son elegidos por quienen fueron elegidos por la ciudadanía, pero en ningún caso dicha ciudadanía tiene derecho a ser oida o consultada en el proceso de elección de los magistrados.

164 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado,* Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág 344.

165 *"A fin de establecer una verdadera relación de representación, no es suficiente que el representante sea nombrado o elegido por el representado. Es necesario que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad del representado y que el cumplimiento de esta obligación se halle garantizada*

Más allá de las ideas particulares de Kelsen, lo cierto es que la idea de la responsabilidad es consustancial a la de la democracia representativa. Los representantes no se someten a mandato imperativo alguno -es decir, representan al conjunto de la ciudadanía, de la nación y tienen la obligación de velar por los intereses generales de la comunidad, no por los intereses particulares de sus electores concretos como supondría el mandato imperativo. No son delegados de sus electores obligados a hacer lo que éstos les imponen. Es por ello que *"el representante no está atado a la defensa de las consignas de aquellos que lo han propuesto, no se comporta en los órganos representativos a los que pertenece como simple portavoz de los intereses de otros (...)"*[166]-, pero sí son responsables ante sus representados y se someten al control de los mismos[167].

---

jurídicamente. (...) el llamado mandat impératif *y la remoción de los funcionarios electos son instituciones democráticas, si el cuerpo electoral se encuentra democráticamente organizado."* Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado,* Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, págs 344-347.

166 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982. pág. 150.

167 Es de destacar que, si bien en teoría, los representantes no están sometidos a mandato imperativo alguno, lo cierto es que lo habitual es que sí se encuentren sujetos al hecho de ser miembros de un partido político y que, en el sistema parlamentario y de partidos de muchos países -entre ellos España-, eso implique más o menos implicitamente que en la práctica sean las direcciones de los partidos las que decidan el sentido del voto de los parlamentarios.

No es que los parlamentarios no tengan libertad de voto. Tenerla la tienen. Pero en caso de ejercerla en contra de las decisiones y voluntad de su partido -el partido debido a pertenecer al cual se les elige, en gran medida, en los sistemas de listas cerradas en los que los votantes no votan tanto a los representantes concretos sino al partido del que éstos forman parte- se exponen a que se les considere fuera de la llamada disciplina de voto o de partido, la cual no es que sea *strictu sensu* un mandato imperativo, pero sí que puede suponer repercusiones negativas para el representante y su continuidad en su puesto en caso de ser rota o incumplida.

En palabras de José Asensi *"el representante político, si bien teóricamente no sigue instrucciones de nadie y puede votar y actuar según su parecer, en la práctica está sometido a los condicionamientos propios de su pertenencia a un determinado partido político y, en consecuencia, sigue de hecho sus instrucciones. Máxime en aquellos regímenes como el nuestro caracterizados en gran medida por la disciplina de voto de los diferentes partidos en el Parlamento y otros órganos representativos (municipios, comunidades autónomas, etc.), esto es, lo que ha sido denominado parlamentarismo rígido (por contraposición a otros donde el diputado tiene de hecho más margen de maniobra o de libertad de voto)."* Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 151.

En todo caso, hay que recordar que el representante, al menos en teoría, ante

Dicho control de los representados sobre los representantes se manifiesta en las elecciones periódicas a las que se someten y por las cuales sus representados, la ciudadanía, les puede mantener o remover del cargo público que por una identica y previa elección ocupan. Así, respecto a la responsabilidad de los representantes indica Kelsen que *"un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores y son responsables ante dicho cuerpo."*[168]

Resulta especialmente interesante citar el elemento electoral como sistema de control de los representantes por sus representados pues, como señala Bobbio, pocos -prensa, presión de la opinión pública, etc.- o ninguno más hay en la práctica ya que *"las democracias representativas que conocemos son democracias en las cuales se entiende por representante a una persona que tiene estas dos características bien precisas: a) en cuanto que goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido deja de ser responsable frente a los propios electores y, por tanto, no es revocable; b) no es directamente responsable ante sus electores precisamente porque es llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella categoría."* Esta irrevocabilidad de los representantes a la que hace referencia Bobbio le lleva a decir que *"sin duda se halla más cerca de la democracia directa el instituto del representante revocable, contrapuesto al del representante desvinculado del mandato imperativo."*[169]

Pero aun y lo complejo que resulta ejercer control sobre los representantes fuera de las consultas electorales periódicas, la idea de la responsabilidad y el control es esencial para comprender la democracia representativa y, precisamente, el encuadre de dicha idea en la democracia participativa es uno de los elementos

---

quien responde en primer lugar por las acciones realizadas en desempeño de su cargo, es ante los ciudadanos, de quienes -también en teoría- depende esencialmente su permanencia en el cargo. En este sentido se posiciona el Tribunal Constitucional en su STC 5/1983 cuando en su fundamento jurídico 4º indica que "*la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido.*"

168 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág 343.

169 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 60-65.

sobre los que existe mayor debate y controversia en la actualidad, pues gran parte de la doctrina considera que en la democracia participativa resulta complejo exigirle a un sujeto determinado dicha responsabilidad así como ejercer sobre él dicho control, dado que ya no sólo son los representantes los sujetos de la acción política controlable, sino que toda la ciudadanía participa de la misma mediante los instrumentos de participación popular que la democracia participativa habilita[170].

Como señala Asensi, *"lo realmente identificador de la representación política consiste en que el representante está de alguna manera controlado por los representados."*[171] Y dicho control, aunque puede adoptar distintas formas -desde la perspectiva de la democracia participativa aparece en primer plano la revocación de mandato-, tiene para la democracia representativa un instrumento esencial que son las elecciones. *"En efecto, es la elección el medio más seguro y eficaz de controlar la acción de los representantes o, al menos, así lo demuestra la experiencia histórica."*[172]

A todo lo dicho hasta ahora sobre la democracia representativa hay que añadirle un elemento sin el cual no es posible entenderla en la actualidad: los partidos políticos. Si la democracia representativa moderna puede ser definida de alguna manera, ésta es como una "democracia de partidos".[173]

---

170 Es decir, la democracia participativa permite aumentar el nivel de control de los ciudadanos sobre los gobernantes, pero, desde el momento en que los ciudadanos participan en los asuntos públicos y, hasta cierto punto, "actúan" ellos como los gobernantes, ¿quién les controla a ellos? Cierto es que la democracia participativa permite aumentar el control sobre los representantes, pero genera un nuevo cuerpo de "gobernantes" -la propia ciudadanía- sobre el cual no existe un control fácilmente definible. Esto hace que, no con falta de razón, sea numerosa la doctrina que echa en falta en la democracia participativa la idea de responsabilidad y control inherente a la democracia representativa. Se trata, en definitiva, del dicho de "quién controla al controlador"; gracias a los instrumentos de la democracia participativa los ciudadanos controlan mejor a sus representantes, pero, ¿quién controla a esos ciudadanos erigidos en controladores y, que a su vez, también tienen poder de decisión en el ámbito público?

171 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 153.

172 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 153.

173 Como indica García Morillo, la denominación de democracia de partidos parece más apropiada que la de Estado de partidos, pues "*existen importantes áreas de la organización estatal, como la Corona, el Poder Judicial o las Fuerzas Armadas, que están excluidas de la actividad de los partidos y que por ello éstos no están llamados a condicionar el funcionamiento de toda la organización estatal (...)"*

No obstante, es interesante saber qué se entiende por Estado de partidos. Dice García Pelayo que "*el Estado de partidos es necesariamente la forma del Estado democrático de nuestro tiempo (...) es, así, un Estado en el que las decisiones y*

El partido político es una asociación de ciudadanos[174] que se presenta a las elecciones políticas defendiendo una determinada ideología y prometiendo realizar una serie de actuaciones políticas en el caso de obtener representación en las instituciones del Estado.[175]

---

acciones de un partido o de unos partidos llevadas a cabo dentro del marco de la organología estatal se imputan jurídicamente al Estado, aunque políticamente sean imputables a la mayoría parlamentaria o al partido en el poder."

-López Guerra, L; Espín, E; García Morillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústegui, M. *Derecho Constitucional,* 6ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 326.

-García Pelayo, M. *El Estado de partidos,* Alianza, Madrid, 1986, págs. 35 y 87.

174 Entendiendo que cuando se utiliza la palabra asociación hay que tener en cuenta que la regulación jurídica de un partido político no es la misma que la del resto de asociaciones -en la legislación española, por ejemplo, los partidos políticos aparecen explicitamente recogidos en el texto constitucional, cosa que no sucede con todos los tipos de asociaciones-. Indica García Morillo que los partidos políticos son *"formas específicas de asociaciones"* que tienen una relevancia constitucional específica pero a las que se les aplica la protección genérica del derecho de asociación. Por su parte, Montilla Martos señala que los partidos políticos -al igual que los sindicatos- son *"asociaciones de relevancia constitucional"* o un *"tipo particular de asociación"*. Es de destacar también la STC 85/1986 que, en su fundamento jurídico 2º, indica que los ciudadanos tienen el derecho subjetivo público a constituir partidos políticos *"bajo la forma jurídica de asociaciones."*

-López Guerra, L; Espín, E; García Morillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústegui, M. *Derecho Constitucional,* 6ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pág. 326.

-Balaguer Callejón, F; Cámara Villar, G; López Aguilar, J.F; Balaguer Callejón, M.L; Montilla Martos, J.A. *Manual de Derecho Constitucional,* vol. II, 2ª edición, Tecnos, 2007, págs. 224-225.

175 Es interesante citar aquí la definición que de partido político da Asensi: *"los partidos políticos pueden ser definidos como organizaciones durables y completas (abarcan todos los ámbitos sociales y políticos, disponen de personas y medios) que cuentan con un programa político y tienen como objetivo (bien solos o en coalición) alcanzar el poder para implantar en lo posible su propia concepción de la sociedad."* Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 170.

Se cita esta definición de Asensi -maestro del autor de este estudio- "enfrentada" a la que da el presente estudio a modo de explicación y complemento por el cierto "minimalismo" de la definición propia ya que la definición de Asensi resulta mucho más ortodoxa y la mayoría de la doctrina tiende a utilizar muchos de los elementos de su definición.

La definición dada en esta tesis no afirma que el objetivo de los partidos sea alcanzar el poder -se dice que es *"obtener representación en las instituciones del Estado"*- porque hay partidos cuyo objetivo no es alcanzar el poder -cosa que de antemano saben que les resultaría del todo imposible en la práctica por más que nada se lo impida en teoría-, sino influir lo suficiente en él como para poder conseguir una serie de objetivos políticos -caso de los partidos nacionalistas o de las minorías de izquierdas

El representante no actúa individualmente, sino que lo hace inserto en un partido político en el seno y arropado por el cual se presenta a las elecciones, siendo en muchos casos elegido no tanto por sus personales méritos o deméritos sino por formar parte de dicho partido cuya ideología es, al menos en teoría, la misma que la del representante, comprometiéndose éste a defenderla si es elegido[176]. Una vez elegido tampoco se mostrará ante la sociedad

---

o derechas-.

Tampoco se afirma en la definición que da esta Tesis que los partidos sean organizaciones durables porque pueden serlo o pueden no serlo. El ejemplo perfecto serían las grandes coaliciones italianas -si bien no hay que olvidar que una coalición, aunque de cara al exterior puede actuar como tal, no es un partido, sino una unión de partidos- que aparecen, reunen a partidos de todo tipo, alcanzan o no el poder y desaparecen a los pocos años.

Ni se dice que sean organizaciones completas porque hay ámbitos de la sociedad en los cuales los partidos, si bien sí que influyen, no tienen poder efectivo -al menos, poder oficial-.

Respecto al programa político, la definición de esta Tesis no utiliza la expresión programa sino la de promesa de actuaciones políticas. Se ha preferido no utilizar dicha palabra por considerar que hoy en día los partidos pueden tener un programa político estructurado y articulado pero a la hora de la verdad acostumbran a llevar a cabo su labor movidos mucho más por la coyuntura o las promesas políticas del momento que por dicho programa. Más que un programa que cumplen paso a paso y sistemáticamente, parece más apropiado considerar que en la práctica lo que les mueve es una serie de promesas electorales de realizar determinadas actuaciones políticas en caso de lograr el poder o cierta influencia en el mismo. Promesas que después cumplirán o no.

Finalmente, la definición de esta Tesis utiliza la expresión *"defendiendo una determinada ideología"* en lugar de la más habitual de *"implantar (...) su propia concepción de la sociedad"* por considerar que en el presente, para bien o para mal, parece idea generalizada que la concepción de la sociedad existente en la actualidad no es cuestión a debate -o, al menos, no a debate de primera necesidad-, sino que los partidos lo que pretenden es intentar implantar su propia ideología en el marco de una concepción social no discutida en su esencia. Teniendo en cuenta, además, que dicha ideología suele ser muy similar en la mayoría de los partidos con opciones de alcanzar el poder.

[176] Entra aquí en juego un elemento citado páginas atrás: el no poco polémico tema de la disciplina de voto de los partidos políticos, especie de "pseudo mandato imperativo" por el que los representantes elegidos en las listas de un determinado partido se atienen a las consignas de la dirección de su partido a la hora de votar las distintas normas jurídicas, decisiones o acuerdos a los que se llegue en el Parlamento, sabiendo que, en el caso de no acatar dicha disciplina, el partido puede tomar medidas para con ellos del tipo de no contar con ellos para la configuración de las siguientes listas electorales. Es decir, sabiendo que o bien obedecen o bien pierden el puesto.

La efectividad de la disciplina de voto depende del país en el que nos encontremos. En un país como España se puede afirmar que actúa con una gran

individualmente, sino que lo hará desde uno de los Grupos parlamentarios, los cuales generalmente -y salvo excepciones- reúnen a todos los representantes elegidos por un mismo partido.

Es por esto que el sistema democrático representativo se articula alrededor de los partidos políticos y se sirve, y en gran medida depende, de la función de aglutinadores políticos y sociales que los mismos realizan. Los partidos ordenan a la ciudadanía alrededor de programas políticos concretos evitando la dispersión ideológica -en la cual, según no pocos, se caería si la democracia directa sustituyera a la representativa-, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, expresan el pluralismo político y garantizan disponer de una serie de individuos capacitados -capacitados *a priori*- para ejercer la labor de representación de la ciudadanía. En definitiva, en un sistema representativo los partidos políticos son un instrumento esencial para la participación política de la ciudadanía[177].

Como indica Asensi, *"son los partidos los agentes o sujetos principales aunque no únicos a través de los cuales se propicia la participación de los ciudadanos en la vida política, se establecen las mayorías gobernantes y las minorías en la oposición y, en fin, se organiza la toma de decisiones en los órganos del Estado."*[178]

Pero hay que recordar que, aunque los partidos políticos son los sujetos principales a través de los cuales se propicia la participación de los ciudadanos

---

efectividad y que, salvo contadas excepciones, los grupos parlamentarios votan en bloque sin ningún tipo de disidencia interna. En otros países como EEUU la disciplina de voto es más laxa y no es inhabitual que los representantes voten en sentido contrario al que apoyan las direcciones de sus partidos. Para comprender los motivos de estas diferencias nacionales a la hora de acatar o no la disciplina de voto habría que acudir al estudio del tipo de partido político existente en cada país.

Sobre la disciplina de voto o disciplina de partido son especialmente significativas las opiniones de Bobbio cuando afirma que *"¿qué representa la disciplina de partido sino una abierta violación de la prohibición del mandato imperativo? (...) La prohibición de mandato imperativo es, sobre todo, una regla sin sanción. Por el contrario, la única sanción temible por el diputado, cuya reelección depende del apoyo del partido, es la derivada de la transgresión de la regla opuesta, que le impone considerarse vinculado al mandato que ha recibido del propio partido."* Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 29-30.

177 Por decirlo en palabras de la Constitución española de 1978 en su artículo 6 *"los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (...)"*

178 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 169.

en la vida política, no son, sin embargo, el elemento esencial de la democracia representativa, el centro alrededor del cual pivota la misma, pues éste no es otro que el ciudadano. Ciudadano que elige con su voto a los representantes que, aglutinados en partidos políticos, ejercen las tareas de gobierno cuyo ejercicio en ellos deposita el ciudadano[179].

En cierta manera, en la democracia representativa actual los partidos políticos podrían ser considerados como "pseudoinstituciones" del Estado, pues, aunque no son instituciones estatales, lo cierto es que, tal como se acepta mayoritariamente en el presente, sin la participación de los partidos políticos difícilmente sería manejable y posible una democracia representativa en un país de decenas o de cientos de miles de kilómetros cuadrados de superficie y de millones de habitantes de población[180].

Expuesto tan brevemente en qué consiste la democracia representativa, quepa indicar que, en gran medida, es de las críticas a la misma y a su situación actual de donde surgieron y continúan surgiendo las peticiones de mayor participación popular y, por tanto, de más democracia participativa. Los elementos de la democracia representativa sometidos a crítica son diversos y dependerá del autor citado que se destaquen unos u otros.

Así, para Bobbio las dos críticas fundamentales a la democracia representativa se centran en la crítica a la prohibición del mandato imperativo -frente a la cual se exige una relación más estrecha entre representante y representado- y la

---

179 Es importante citar en este sentido la STC 5/1983, la cual, en su fundamento jurídico 4º apunta en esta dirección al indicar que *"los partidos políticos, tal y como establece el artículo 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas."* Es decir, que el eje alrededor del cual gira la democracia representativa, aun y siendo imposible ignorar la esencial importancia de los partidos políticos y de su labor, es el ciudadano.

180 En este sentido Kelsen indicaba que no sería descabellado plantear la conversión de los partidos políticos en órganos del Estado exigiendo sólo que *"no se impida la formación de nuevos partidos y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio."* Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 351.

crítica al hecho de que el representante represente los intereses generales -en substitución de lo cual se pide *"una representación orgánica o funcional de los intereses particulares de esta o de aquella categoría"*-.[181]

Especialmente recurrentes son las críticas que plantea Colombo Vilarrasa, para quien la democracia representativa tiene una serie de carencias entre las que destacan la fuerte separación entre los ciudadanos y sus representantes, la escasa participación de los ciudadanos en la política -a veces limitada tan sólo a la participación electoral-, la falta de transparencia en el funcionamiento del gobierno y el excesivo peso de los partidos políticos.[182]

Tal vez la crítica al papel de los partidos políticos en la actual democracia representativa sea una de las más habituales a la hora de examinar las carencias y los problemas del sistema representativo del presente. Esta crítica, sin embargo, no es ni mucho menos nueva, pues ya en el siglo XVIII, cuando los partidos políticos poco tenían que ver con los actuales, figuras como la de Condorcet criticaban los partidos en varias de sus obras. Condorcet critica y prevé el peligro de que los partidos políticos establezcan mediante la disciplina de voto una especie de mandato imperativo que limite la capacidad de actuación y libre opinión de los representantes. Desde su punto de vista los representantes deben ser individuales y no estar sometidos a un poder superior en forma de partido político[183].

Para Condorcet no son necesarios los cuerpos políticos intermedios cuyo actuación sólo puede llevar a que se vicie la formación de la voluntad popular. Acepta que las opiniones distintas se agrupen en dos grupos parlamentarios contrapuestos, pero no que dichos grupos se conviertan en partidos políticos estables y permanentes. Previene del peligro de que el sistema representativo se convierta en una oligarquía y para evitarlo propone medidas como que se evite

---

181 Bobbio, N. *El futuro de la democracia,* Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 61.

182 Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, pág 21.

183 Especialmente duro con los partidos políticos y con la relación entre partidos y representantes es Savater cuando desgrana la carrera profesional de un político afirmando que *"debe afiliarse a un partido sólido y acrisolado, pasar en él los largos y abnegados años de meritoriaje, ascender poco a poco en la jerarquía burocrática, obedecer a los líderes hasta llegar a serlo uno mismo y sobre todo barrer siempre para casa. Por esta vía cualquier peón indocumentado adicto a la propaganda sectaria puede convertirse en un respetable hombre de Estado: ejemplos no faltan, miren a su alrededor."* Savater, F. *La política y el amor,* Diario El País, 14 de agosto de 2008, http://www.elpais.com/articulo/opinion/politica/amor/elpepiopi/20080814elpepiopi_4/Tes

en el poder legislativo el espíritu de partido. Llega a declarar que *"no seré de ningún partido, como no lo he sido hasta ahora. En la Asamblea Nacional me uní a un pequeño grupo de hombres justos e ilustrados, incorruptibles, celosos defensores de los derechos del pueblo..., pero no seremos de ningún modo un partido, porque ninguno de nosotros querría soportar jefes ni desempeñar esta función."*[184]

En épocas más recientes, autores como Dienel mantienen la crítica a los partidos políticos afirmando que, más que por los intereses del Estado, en muchas ocasiones los partidos se preocupan más por sus propios intereses -en particular, los de sus aparatos- ocupándose en primer lugar de sus intereses antes que de los intereses de los ciudadanos. Para él los partidos se alejan de los problemas reales de los ciudadanos al disminuir su contacto directo con ellos. En su opinión, el interés de los partidos *por "sobrevivir y expansionarse ha desencadenado asimismo la transformación de partido de tipo ideológico a partido de tipo populista."*[185] En esta dirección, apunta Habermas que los partidos políticos tratan de influir en el público para así mantener el propio poder político *"no yendo a la esfera pública a otra cosa que a extraer de él lealtad de una población reducida a masa."*[186]

También en clara crítica al moderno papel de los partidos políticos Touraine apunta los peligros que supone un estado de cosas en el que los partidos políticos acercan tanto sus ideologías que acaban convirtiéndolas en distintas versiones de la misma, en que se separan del sentir ciudadano y en que llegan a "apropiarse" del Estado. Así, indica que *"la democracia queda asimismo limitada o destruida cuando la libre elección de los electores está limitada por la existencia de partidos que movilizan recursos políticos e imponen a los electores elegir entre dos o varios equipos que aspiran al poder, pero de los que no está claro que su oposición corresponda a las elecciones consideradas más importantes por los electores."* Pues para él *"la democracia se corrompe y está desorientada (...) cuando el sistema político invade la sociedad civil y el Estado (...) en la actualidad en los países considerados democráticos, ese es el primer peligro, el reino de los partidos (...)"*

Touraine recalca la idea de la crisis de la representación política haciendo referencia a la debilitación progresiva de los Estados democráticos causada ya por factores externos como los mercados económicos de escala mundial, ya por

---

184 Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, págs. 50-51.

185 Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000. pág. 51.

186 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 460.

factores internos como la baja participación política generada en gran medida por una clase política *"que no tendría otro objetivo que su propio poder y a veces, incluso, el enriquecimiento personal de sus miembros"* o la debilitación de la conciencia de ciudadanía que hace que muchos individuos se sientan más consumidores que ciudadanos, más cosmopolitas que nacionales y marginados o directamente excluídos de *"una sociedad en la que ya no se sienten participar por razones económicas, políticas, étnicas o culturales."*

La crisis de la representación política implica para Touraine *"la independencia creciente de los partidos políticos respecto a las fuerzas sociales."* Es decir, mientras entre los partidos cada vez hay distancias ideológicas más estrechas, en la sociedad se mantiene viva la conciencia de oposición izquierda-derecha. Esta disociación produce la separación entre la ciudadanía y unos partidos en gran medida ajenos a las demandas sociales y, con ello, la consiguiente crisis de la representación. En este estado de cosas, Touraine advierte que una democracia debilitada puede ser destruida desde arriba -un poder autoritario-, desde abajo -el caos, la violencia-, pero también desde ella misma mediante el control de las oligarquías sobre el poder o *"por partidos que acumulan recursos económicos o políticos para imponer su elección a ciudadanos reducidos al papel de electores."*[187]

Para Asensi, es innegable que en el presente se produce una crítica a la democracia representativa, la cual es una crítica generalizada de los mecanismos representativos tradicionales, en particular del Parlamento y de los partidos políticos. Para él, el discurso político de la representación no es tanto que se encuentre en crísis, sino, más bien, en "retirada". Una retirada que tiene lugar *"cuando el exceso de lo social ha desbordado el cuadro normativo e institucional de la representación política tradicional, las reglas y las instituciones donde tenía lugar el vínculo representativo."*[188]

X.- LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

1.- La democracia participativa.

Se puede afirmar que el concepto de democracia participativa tal y como se entiende en la actualidad surge en las décadas de los sesenta y setenta[189] del

---

187 Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994. págs. 22-23, 61-62, 122-123 y 209.

188 Asensi Sabater, J. *La época constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 197-199.

189 Son estos los años en que comienzan a producirse los cambios económicos y sociales que dan lugar a la aparición de las peticiones de cambio político uno de cuyos elementos definitorios es la democracia participativa. Años en los cuales el modelo

siglo XX (una de las primeras experiencias de democracia participativa se produce con los conocidos como "núcleos de intervención participativa" que se realizan desde 1972, siendo en 1977 cuando aparece uno de los primeros estudios sobre la materia: *Die Planungszelle. Eine alternative zur establishment-demokratie* -conocido en España como *Repensar la democracia*- de Peter C. Dienel, obra que pretende ser una base teórica a las experiencias prácticas derivadas de dichos núcleos de intervención participativa y cuyas reflexiones aparecen posteriormente en la obra de autores como Bobbio, Habermas, Subirats, etc.)[190]

---

social industrial caracterizado por el monopolio del Estado nación, la división social en clases económicas, el sistema productivo fordista, el modelo familiar patriarcal y los valores sociales materiales se enfrentan a un cambio progresivo que lleva a un nuevo concepto social post-industrial basado en nuevos modelos organizativos en red que suponen la pérdida del monopolio del Estado-nación, en una nueva estructura social con diversos ejes de desigualdad, en la terciarización económica, en un nuevo modelo familiar y de relaciones de género, en nuevos valores éticos y morales y en elementos de identidad colectiva que comportan nuevas formas de acción colectiva uno de cuyos ejemplos paradigmáticos es la búsqueda de mayor participación ciudadana. Es este un cambio desde una sociedad homogénea y estable a una sociedad compleja y dinámica.

Este cambio económico y social trae consigo dificultades para los Estados de cara a mantener sus fuentes de legitimación y de poder tradicionales. Las instituciones centrales de la representación en el modelo de gobierno tradicional -partidos políticos y elecciones- tienen dificultades en lo relativo a su legitimación. Los partidos políticos pierden su identidad ideológica tradicional y la fidelidad de sus votantes. Los programas políticos de los partidos se debilitan en su profundidad ideológica y los candidatos se escogen más por mercadotécnia que por capacidad personal. Crece la partitocracia. Hay poca transparencia política. Aumenta el abstencionismo electoral. Ante esto aparecen las peticiones de mayor participación popular, el deseo de introducir mecanismos de democracia participativa en la democracia representativa.

Como indicaba en 1977 respecto a esta situación Dienel "*la falta de legitimación se manifiesta también en las dudas respecto de los procedimientos. Los ciudadanos comentan su incertidumbre ante los diputados, los partidos, el parlamento, en una palabra, ante la democracia (...) Aparecen signos muy claros de que se está formando una conciencia que pone en duda las características más evidentes del sistema parlamentario, de la misma manera que hace dos siglos se empezó a dudar de las evidencias del sistema dinástico (...) está desapareciendo el desinterés necesario para perpetuar esta situación: los ciudadanos exigen más participación.*"

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, págs. 27-28.

-Gomà, R. y Subirats, J. "Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea", *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* nº 17, junio 2000, págs. 45-77.

-Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa,* Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, págs. 19-20.

190 El modelo de los "núcleos de intervención participativa" surge en Wuppertal (Alemania) en los años setenta y consiste en palabras de Dienel en "*un grupo formado de personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo*

como una de las manifestaciones del desencanto de la época ante el estado de cosas tanto a nivel político como económico acaecido en las democracias occidentales en los momentos en que el llamado "Estado del Bienestar" derivado del Keinesianismo se enfrentaba a fuertes crisis así como a las ideas cada vez más extendidas del neoliberalismo[191].

---

limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables."

En la práctica, son 25 personas escogidas al azar, que durante unos 3 a 5 días quedan liberadas de sus tareas cotidianas y a las que se les pide que, siendo remuneradas por ello, participen en la discusión y resolución de algún o algunos de los problemas de la localidad de la que forman parte siendo ayudados por asesores expertos y en colaboración con las organizaciones, asociaciones, etc. de la localidad. Se pretende así establecer un diálogo más fluído entre los ciudadanos, unas relaciones más estrechas con los problemas de su comunidad y una resolución más consensuada de dichos problemas. Es decir, se busca conseguir una cultura del diálogo, el consenso y la participación ciudadana.

Los NIP se plantean no como un substitutivo a la democracia representativa, sino como un complemento cuyos objetivos son mejorar la capacidad de toma de decisiones y crear nuevas posibilidades de participación ciudadana. En la actualidad, las experiencias de NIP se han extendido a multitud de países, entre ellos España, siendo uno de los instrumentos de la democracia participativa sobre los que más se ha escrito y se escribe. En la pregunta de esta Tesis "Instrumentos de la democracia participativa" son examinados con mayor profundidad. Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa,* Ediciones del Serbal. Barcelona, 2000, págs. 7 y 83.

[191] No se pueden obviar, como se ha señalado páginas atrás, las experiencias previas que de democracia participativa se vivieron ya desde el período de entreguerras a partir de la Constitución de Weimar de 1919 -según Asensi *"desde 1918 se puede hablar de un prestigio creciente de las instituciones de democracia directa"* Asensi Sabater, *J. La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998, pág. 145- así como las importantes consultas populares que tuvieron lugar una vez terminada la Segunda Guerra Mundial para, por ejemplo, la ratificación de constituciones como la italiana y la de la República Federal Alemana.

Más difícil es tener por prácticas de democracia participativa las consultas populares del siglo XIX, las cuales, si bien sí pueden ser vistas como ejemplos de participación popular-aunque fueran promovidas en la mayoría de los casos por regímenes autoritarios-, no tanto como ejemplos de democracia participativa ya que ni el mismo concepto de democracia participativa existía como tal en aquellos años, ni dichas consultas se planteaban de otro modo que no fuera como prácticas puntuales y aisladas.

En lo relativo al período de entreguerras las experiencias participativas -entonces todavía llamadas de democracia directa, que no participativa, de ahí que en esta Tesis se las prefiera considerar mejor como un antecedente del concepto actual de democracia participativa que no como una parte integrante del mismo- coincidieron con la crisis del parlamentarismo. Es de destacar que, aunque señalaban su importancia, los grandes autores de la época no se mostraban plenamente "entregados" a las fórmulas de la

Aparecen así voces demandando más participación ciudadana en los asuntos públicos tanto desde la voluntad de intervenir directamente en los mismos -pues, como diría Savater, *"en una democracia los políticos somos todos los ciudadanos"*[192]-, como desde el deseo de controlar en mayor medida a los representantes y cargos públicos que se encargan de ellos[193]. Tal vez uno de los momentos claves de este proceso, uno de los más claros puntos de partida del mismo, se produjese en la jurisprudencia alemana y fuese la exigencia al legislador por parte del Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia, mediante sentencia de 28 de septiembre de 1973, de crear nuevas instituciones que ofreciesen a los ciudadanos la sensación de estar más implicados en los asuntos de la colectividad.[194]

Para Aguiar de Luque y Sánchez Morón, es a partir de los años sesenta del siglo XX cuando, frente a una situación procedente del final de la IIª Guerra Mundial y caracterizada por la reducción del ideal democrático a un método de gobierno en el que la participación se limita a la designación de los gobernantes -Schumpeter- y el ciudadano sólo puede tomar parte en la vida política mediante su derecho a voto para la elección de representantes, en la que prima el poder ejecutivo, en la que existe el mandato imperativo efectivo de los

---

democracia participativa, sino que, por el contrario, y tal como opinaba el propio Kelsen, no era factible en aquellos años un Estado basado exclusivamente en los mecanismos de la democracia participativa, sino que, por el contrario, dichos mecanismos debían insertarse en un Estado en el que el parlamentarismo debía afianzarse sobre los mecanismos de la democracia representativa.

192 Savater, F. *La política y el amor,* Diario El País, 14 de agosto de 2008, http://www.elpais.com/articulo/opinion/politica/amor/elpepiopi/20080814elpepiopi_4/Tes

193 No hay que pensar que estas corrientes participativas surgieron solamente del "pensamiento progresista", sino que también en los años setenta desde los grupos más conservadores se pidió más participacion. Así, durante la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981), surgieron destacados movimientos que criticaban el, para ellos, elevado intervencionismo del Estado, los cuales, preocupados por fenómenos que consideraban derivados del mismo, como el aumento de los impuestos, solicitaron la utilización de instrumentos de la democracia participativa tales como referendos, iniciativas legislativas populares, práctica de la democracia participativa local, etc. con el fin de oponerse a dicho intervencionismo estatal. En este sentido son interesantes las opiniones de Alain Finkielkraut en la obra *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía,* Anagrama, Barcelona, 1982. En esta obra el autor denuncia que, si bien mediante la petición de más democracia participativa una importante parte de la sociedad estadounidense de esta época mostró su deseo de participación, con él mostró también un fuerte espíritu reaccionario.

194 Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa,* Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 22.

partidos políticos dominantes y en la que hay un alto nivel de burocratización de la vida pública, surge un fuerte movimiento de reacción que busca dotar de contenido material al ideal democrático. Este movimiento hace de la participación su principal reivindicación bajo muy diversas perspectivas: ampliación de derechos civiles, asambleísmo, autogestión, etc. A partir de estos años la participación se propugna como -en palabras de Habermas- un valor en sí mismo y se convierte en una verdadera ideología: la democracia participativa.

El eco de este movimiento se deja sentir en corrientes de pensamiento y prácticas políticas tan dispares como el movimiento estudiantil, *la New-left* (Nueva Izquierda), el Partido Comunista Italiano en la etapa del compromiso histórico o el Gaullismo y se materializa en instituciones participativas que se incorporan a los tradicionales mecanismos representativos alargando su influencia más allá de los años sesenta y setenta y llegando al presente.[195]

Para Conejero Paz la teoría de la democracia participativa aparece como un intento de combinar adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos. Considera que la teoría de la democracia participativa es un modelo normativo puro y que hay tres enfoques que han ejercido un papel preponderante en dicha teoría: las formulaciones de la democracia fuerte -Barber[196]-, de la teoría de la democracia discursiva -Habermas[197]- y de la teoría de la poliarquía deliberativa directa -

---

195 Aguiar de Luque, L. y Sánchez Morón, M. en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978,* Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, tomo II, págs. 657-658.

196 Para Conejero Paz, Barber entiende que el modelo participativo debe basarse en la idea de autogobierno de la comunidad de ciudadanos que están ligados por una educación cívica más que por intereses homogéneos, lo que permite llevar a cabo acciones compartidas y alcanzar objetivos comunes. Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 25-26.

197 Según Conejero Paz, Habermas considera que la integración política y social de las sociedades modernas no puede estar basada solamente en mecanismos institucionales y procedimentales enfocados a la negociación de intereses particulares, por lo que es necesario complementar la democracia sobre una base comunicativa. Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración,

Cohen y Sabel[198]-. Afirma que los tres enfoques parten de la crítica a la democracia liberal, una crítica normativa que enfatiza la dimensión de la práctica democrática. Es decir, para él el núcleo sobre el que gira la teoría de la democracia participativa contiene una intensa crítica sobre la naturaleza del comportamiento político manifestado en la democracia liberal, cual es la primacía del individualismo. Considera que las características básicas que subyacen en la teoría de la democracia participativa son la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, la deliberación en la formación de la opinión política y el intento de adaptar el modelo a las características de las sociedades complejas de las tres últimas décadas.[199]

Para Carrera Silva la democracia participativa surge de *"los debates internos de la Nueva Izquierda, la cual es producto (...) de las ideas defendidas por la teoría de la crisis de legitimidad (Habermas y Off), que se contraponía fundamentalmente a la idea de la implantación de un modelo económico neoliberal (...)."*[200] Lo cierto es que, aunque a los participacionistas se les suele encuadrar en el seno de las ideas de la izquierda, no son pocos precisamente desde la izquierda los que critican sus puntos de vista por motivos tales como que los mismos suelen ser normativistas en exceso o demasiado vinculados a ideas premodernas, es decir, a un gusto muy marcado por el concepto de democracia que se tenía en la antigüedad clásica.

Según Carrera Silva, los participacionistas no aceptan distintas teorías como la del final de las ideologías de Lipset, o la de la sociedad unidimensional de Marcuse, ni el corporativismo de Schitter, Panitch y Middlemas. No concuerdan tampoco con la teoría de la democracia competitiva de Schumpeter, ni tienen

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 25-26.

198 Conejero Paz entiende que Cohen y Sabel enfatizan el papel de la toma de decisiones colectivas mediante la deliberación como una de las características básicas de su teoría de la poliarquía directa y deliberativa. Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 25-26.

199 Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 25-26.

200 Carrera Silva, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas*, inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000, págs. 125-136.

por acertadas las teorías de la sobrecarga del Estado de orientación pluralista de autores como Rose, Huntindom o Brittan. Tampoco aceptan la teoría neopluralista de autores como Dahl o Lindblond, ni la teoría de la democracia legal de Nozick y Hayek, ni las ideas de la Nueva Derecha.[201]

Son interesantes en este punto las ideas de Sartori, quien se manifiesta en desacuerdo con los participacionistas, pues, para él, la democracia participativa como teoría no es una teoría de la democracia propiamente dicha. Opina que la teoría de la democracia participativa no supone novedad alguna, ya que, en su opinión, afirmar que la participación de la ciudadanía en la vida política no debe limitarse a las consultas electorales para la elección de representantes, sino que debe ir más allá, es una crítica demasiado genérica[202].

Sartori considera que la democracia participativa como teoría forma parte de un movimiento que él define como antielitista y que se enfrenta -erróneamente, según él- a otro movimiento que sería el elitista y que identifica con autores como Mosca, Schumpeter o Dhal (movimiento elitista que entendería que la participación del ciudadano en política debe restringirse fundamentalmente al voto como sistema para la elección de representantes, de gobernantes, del cual se podría considerar miembro al propio Sartori)[203]. Sartori opina que los participacionistas pueden clasificarse en puros o perfeccionistas, moderados y elitistas disfrazados según cuál sea la cuestión y la teoría concreta que critiquen.[204]

Pero, ¿qué es para él la democracia participativa? Para Sartori la democracia participativa es aquella forma de gobierno en la que *"el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder"*[205]. Lo cual se enfrenta al concepto que da de la democracia representativa como *"una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan."*[206]

Ante lo brumoso del concepto de democracia participativa, Sartori trata de explicarlo relacionándolo con otros cuatro conceptos que para él se pueden confundir con el mismo, pues con ellos tiene puntos en común y de

---

201 Carrera Silva, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas*, inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000. págs. 125-136.

202 Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

203 AAVV. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pág. 325.

204 Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

205 Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

206 Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

superposición: democracia directa, democracia de referendo, democracia electoral y democracia representativa. Así, para él, sería en el seno de todos estos conceptos, pero, al tiempo, en ninguno en concreto donde habría que ubicar la democracia participativa[207].

De hecho, la democracia participativa es un concepto tan amplio que, dependiendo de dónde y cuándo se sitúe el observador, puede tener uno u otro significado, dándose el caso de que, en virtud de las circunstancias, ese significado pueda suponer implicaciones muy positivas o, por el contrario, muy negativas.

Así, en lo que podría llamarse su sentido positivo, se puede afirmar que, en términos generales y salvando las particularidades concretas de cada país, la democracia participativa consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos -referendos, iniciativas populares, etc.- cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad, con el deseo no sólo de acercar el gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de los mismos a la participación política, sino también con la voluntad de controlar mejor a los gobernantes, de someterlos, mediante dichos instrumentos de participación popular, a una mayor transparencia y a un control más severo por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, si se acude al sentido negativo de la democracia participativa[208] y se observan determinados países o determinados momentos históricos (la Francia del general De Gaulle, algunos periodos políticos presentes y pasados en diversos países iberoamericanos, etc.), la democracia participativa puede tender a mostrarse más como una vía para el contacto directo entre el gobernante y la ciudadanía evitando cuanto más mejor a las cámaras legislativas, que como un sistema de control sobre dicho gobernante.

Es decir, tal como ha sucedido en no pocas ocasiones, la democracia participativa puede ser tergiversada y acabar convertiéndose en una herramienta utilizada por gobernantes de corte populista para relacionarse directamente con la ciudadanía buscando en ella justificar y validar sus medidas políticas evitando así los cauces más ortodoxos de las democracias

---

207 Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

208 Este sentido negativo de la democracia participativa es lo que Lissidini llama democracia plebiscitaria. Lissidini, A. *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?*, C2D, Zurich, 2008, pág. 13.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

representativas. En este sentido, no es extraño que en muchos países el desarrollo de la democracia participativa haya sido y sea hoy también reclamado y promovido por gobernantes que, detrás de una apariencia de modernización y profundización democrática, ocultan su populismo o, incluso, su caudillismo.

Definir el concepto democracia participativa no es, por tanto, algo sencillo y, si bien el significado que se ha señalado como "positivo" es el único que en esta investigación se tiene por el verdadero significado de la democracia participativa, no hay que olvidar que en multitud de ocasiones la democracia participativa ha sido y será tergiversada y corrompida haciendo pasar por ella a construcciones jurídicas bien distintas a lo que teóricamente debería entenderse por democracia participativa.

Partiendo por tanto de considerar que lo que se ha definido como significado positivo de la democracia participativa es lo que en esta investigación se tiene por el verdadero significado de la misma, mientras que el significado negativo de la democracia participativa hace referencia a prácticas que pretenden pasar por propias de la democracia participativa pero que no son más que tergiversaciones de la misma, lo que resultaría de interés sería disponer de un criterio que permitiera distinguir con claridad entre la verdadera democracia participativa y aquellas prácticas que sólo la apariencia comparten con ella.

A la hora de analizar una práctica aparentemente participativa y discernir si la misma es encuadrable en el significado positivo -y auténtico, por tanto- de la democracia participativa o, si por el contrario, forma parte del significado negativo de la democracia participativa y, por ello, no es más que una mera apariencia de la misma, desde la presente investigación se apuesta por considerar de interés el criterio de la voluntad participativa.

Para entender el criterio de la voluntad participativa hay que volver a la definición de la democracia participativa y entenderla de una manera algo más compleja. Como ya se ha dicho, la democracia participativa es un conjunto de instrumentos jurídicos que se pretende introducir en la democracia representativa para complementarla y hacerla más participativa. Pero no basta con considerar que la democracia participativa es sólo ese conjunto de instrumentos, sino que hay que entender que la democracia participativa es ese conjunto de instrumentos sumado al mismo hecho o acción de introducirlos procedente de la voluntad de hacer más participativa la democracia representativa.

La democracia participativa implica necesariamente una voluntad de hacer más participativa la democracia representativa y, por ello, no se puede limitar el concepto de la democracia participativa a los instrumentos jurídicos de los que se compone, sino que dicho concepto debe extenderse también a la acción misma de introducirlos y a la voluntad participativa que anima esta acción.

Si se hace referencia a los instrumentos de la democracia participativa, a lo que se hace referencia es a dichos instrumentos, pero no a la democracia participativa en sí. La democracia participativa es algo más que la suma de múltiples instrumentos jurídicos, es también una voluntad, un deseo, un querer hacer la democracia representativa más participativa. Si esa voluntad no existe, difícilmente se puede hablar de verdadera democracia participativa.

El significado positivo de la democracia participativa, es decir, la verdadera democracia participativa, implica necesariamente la existencia no sólo de los instrumentos de la democracia participativa, sino también de la voluntad de introducir esos instrumentos en la democracia representativa con el fin de hacerla más participativa.

El criterio de la voluntad participativa, como medio para diferenciar entre las prácticas verdaderamente pertenecientes a la democracia participativa y aquellas que aparentan serlo pero que en realidad no son más que una tergiversación de la democracia participativa, implica por tanto considerar que, si se dan conjunta y simultáneamente alguno o algunos de los instrumentos de la democracia participativa y la voluntad de que dichos instrumentos sirvan para hacer más participativa la democracia representativa, en ese caso sí que se está ante un proceso auténticamente propio de la democracia participativa. Sin embargo, aunque sí se den alguno o algunos de los instrumentos de la democracia participativa, si no existe dicha voluntad de hacer más participativa la democracia representativa -sino que la voluntad existente es de tipo populista, caudillista, etc.-, no nos encontraremos ante un verdadero proceso de la democracia participativa, sino ante su significado negativo, ante una tergiversación de la misma

La diferencia fundamental entre el significado positivo de la democracia participativa -que es el verdadero significado de la misma- y el significado negativo, es que en el segundo no existe realmente esa voluntad de hacer la democracia representativa más participativa, sino sólo una utilización de los instrumentos de la democracia participativa para fines políticos generalmente poco democráticos.[209]

---

[209] Respecto a cómo saber si en un proceso participativo hay o no voluntad

Lo cierto es que, aunque la definición y concrección de qué es la democracia participativa no es algo unívoco ni mucho menos sencillo, la importancia del concepto se encuentra en manifiesto auge. Así, por ejemplo, autores como Carrera Silva nos destacan la importancia que la democracia participativa ha adquirido en Iberoamérica, particularmente desde la década de los noventa, hasta el punto de que gran parte de las reformas constitucionales realizadas en estos países a lo largo de dichos años se hicieron -y, en muchos casos, se siguen haciendo en la actualidad- en gran medida en nombre de un aumento de la democracia participativa y de la participación popular.

Tal como indica Carrera Silva, en Iberoamérica a la democracia participativa se le dan varios contenidos que van desde *"la recuperación de las figuras de la democracia directa"*, a la búsqueda de la *"participación ciudadana en la formulación de políticas y, en general, en las decisiones estatales, por medio de organizaciones que expresan intereses particulares bajo un modelo de pluralismo integrativo"*, así como -centrándose en el tema de la provisión de serviciós públicos- a encontrar en la *"llamada autogestión social la representación de la democracia participativa"* entendiendo que la autogestión social *"prevé un manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su manejo"* con lo que se optaría por la cooperación social gracias a la cual la administración central transferiría los servicios sociales a las comunidades locales a las que dotaría de *"un peso especial en su conducción"*.[210] No obstante, ninguna Constitución iberoamericana opta exclusiva o expresamente por uno sólo de estos contenidos, sino que, en la práctica, se tiende a unirlos todos.

De la misma manera, no termina con esto la cuestión de definir la democracia participacia en Iberoamérica y, así, otros autores iberoamericanos dan a su vez distintas definiciones de la democracia participativa. Por señalar un ejemplo, M. Aragón y J. López, la definen desde la perspectiva del conjunto de instituciones que la constituyen, a las que ven como *"las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo"*[211].

---

participativa se remite a las conclusiones -último apartado- de este estudio.

[210] Carrera Silva, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas*, inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000, págs. 125-136.

[211] Aragón, M. y López, J. "Plebiscito" en *Diccionario Electoral*, tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000, pág. 981.

Dentro de la doctrina española favorable a la democracia participativa, autores como Ganuza Fernández y Álvarez de Sotomayor la definen como *"aquel sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de sus niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible."*[212] Estos autores consideran que la democracia participativa tiene diversos grados de realización y, por ello, permite la posibilidad de ser implantanda no en un momento concreto y determinado, sino en el seno de un proceso prolongado en el tiempo.

También dentro de la doctrina española favorable a la democracia participativa se encuentra Colombo Vilarrasa, para la cual la democracia participativa supone la participación de los ciudadanos en el poder político a través de la colaboración directa entre éstos y sus representantes para la realización común de un proyecto social. Por ello, para esta autora la democracia participativa apuesta por una mayor participación política de los ciudadanos en la esfera pública e implica un intento de encontrar mecanismos que permitan a los gobiernos conocer los intereses de los ciudadanos y tenerlos en cuenta. Considera que la democracia participativa surge como una manera de hacer frente a la crisis de legitimidad que ella considera que padecen las democracias representativas a la vez que supone un elemento que ha de permitir encarar los nuevos retos de la democracia.

La democracia participativa, no obstante, en su opinión, no ha de substituir a la democracia representativa, sino complementarla, pues la introducción en la democracia representativa de ciertos mecanismos de la democracia participativa fomenta el sentido de la responsabilidad y el compromiso político de los ciudadanos pero no puede substituir la toma de decisiones por los representantes -*"estos mecanismos innovadores de participación ciudadana no permiten realmente todavía superar la lógica de la representación y de la toma de decisiones por parte de los representantes políticos, por lo que se convierten en una manera de complementar la democracia representativa"*-.[213]

Igualmente favorable a la democracia participativa es Conejero Paz, para quien el incremento de los niveles de participación ciudadana y el diseño de nuevos mecanismos de deliberación y decisión compartida se constituyen en requisitos

---

212 En esta definición se observa como los autores se posicionan a favor de la democracia participativa entendida como complemento de la democracia representativa. Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pág. 18.

213 Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 21-22 y 35.

indispensables de regeneración[214] democrática de las sociedades modernas. Para él profundizar en la democracia participativa puede convertirse en una necesidad del sistema político democrático del siglo XXI[215].

Alrededor de todas las ideas que se puedan dar a favor de la democracia participativa han necesariamente de sobrevolar, como elemento de base y de partida, los postulados de Habermas acerca del fortalecimiento de la sociedad civil y del espacio público -lo público, el *öffentlichkeit*-, así como acerca de la democracia deliberativa, pues, difícilmente es posible la realización práctica de cualquier elemento participativo sin que exista previamente -o sin que se desarrolle y asiente- una estructura social basada en una ciudadanía consciente de la necesidad de su papel activo y dispuesta a tomar partido en la vida pública. En este sentido, como apunta el propio Habermas, *"la sociedad civil puede en determinadas circunstancias cobrar influencia en el espacio de la opinión pública, operar a través de opiniones propias sobre el complejo parlamentario (y sobre los tribunales) y obligar al sistema político a retornar a asentarse sobre la circulación oficial del poder."*[216]

En su obra *Strukturwandel der Öffentlichkeit* Habermas plantea una vida pública decadente en la que se disuelve la substancia de la democracia liberal a causa de

---

214 Es, hasta cierto punto, habitual encontrar en muchos de los autores que se posicionan decididamente a favor de la democracia participativa expresiones del tipo de "regeneración democrática", "regenerar la democracia", "regeneración de la democracia representativa", etc. Ante expresiones de este tipo la pregunta que habría que hacerse sería: asumir que la democracia participativa puede ser un complemento de la democracia representativa que la mejore, ¿implica necesariamente que la democracia representativa se encuentra en un estado de degeneración tal que necesita regenerarse a través de la democracia participativa? Es cierto que a la democracia representativa actual se le pueden hacer multitud de críticas -algunas de las cuales ya han sido señaladas páginas atrás- pero, cuando menos, parece un tanto pesimista caracterizarla como un modelo que ha degenerado. Que puede degenerar es innegable y que en la actualidad múltiples son los miedos fundados a dicha degeneración también es innegable. Pero afirmar que ya ha degenerado parece demasiado aventurado. Resulta más aceptable -y menos radical- asumir que tiene defectos, errores y puntos por corregir -en los cuales puede ser especialmente útil la democracia participativa- pero no ir más allá y, desde luego, no caracterizarla como un sistema político ya, en el presente, degenerado.

215 Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 15.

216 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso,* Trotta, Madrid, 1998, pág. 454.

una combinación de manipulación plebiscitaria y apatía privada donde desaparece la colectividad de los ciudadanos. Sin embargo, Habermas no lo da todo por perdido y concibe la posibilidad de una recuperación del ámbito de lo público mediante una democratización de los partidos políticos, la labor de las asociaciones voluntarias y el fortalecimiento de la sociedad civil.[217]

A la hora de examinar el concepto de sociedad civil Habermas parte de una -en su opinión- cierta superación por un lado de Hegel y de su concepción de la sociedad civil como un sistema de las necesidades, es decir, como un sistema de trabajo social y de tráfico de mercancías organizado en términos de economía de mercado; y también de una cierta superación de Marx y de su visión de la sociedad civil como concepto que incluye la economía regida a través de mercados de trabajo, de capital y de bienes, constituída en términos de derecho privado. Para Habermas la sociedad civil tiene como núcleo institucional *"esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que (junto con la cultura y con la personalidad) es la sociedad."* La sociedad civil, por tanto, la forman para Habermas las organizaciones, asociaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea y que recogen *"la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política."*[218] Entendida de este modo, la sociedad civil aparece como elemento esencial en el desarrollo de toda iniciativa de democracia participativa.

Para Habermas el espacio público debe ser entendido como una estructura de comunicación que *"a través de la base que para ella representa la sociedad-civil queda enraizada en el mundo de la vida."* Es decir, uno de los elementos fundamentales de la democracia participativa cual es la comunicación entre los distintos sujetos que componen el espacio público -administración, actores sociales, ciudadanos, etc.- es clave en el pensamiento de Habermas, pues dicho mismo espacio público es entendido como una estructura cuya funcionalidad es la de servir de espacio comunicativo entre los distintos agentes sociales con el fin, en gran medida, del fortalecimiento de la sociedad civil que dichos agentes configuran así como la resolución de los problemas aparecidos en ella.

---

217 Habermas, J. *Ensayos políticos*, Ediciones península, Barcelona, 1988, págs. 211-212.

218 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 447.

En este sentido, añade Habermas que *"el espacio público lo hemos descrito como una caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. En esta medida, el espacio público es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y ancho de toda la sociedad. (...) El espacio de la opinión pública, como mejor puede describirse es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos"*[219] En este sentido, el espacio público se muestra como un medio gracias al cual poder organizar a la ciudadanía alrededor de opiniones comunes sobre diversos temas, formando así la opinión pública, elemento de gran utilidad para el examen de cualquier materia que haya de ser tratada en un proceso participativo.

Pero para Habermas el espacio público no sólo ha de percibir e identificar los problemas, sino también *"tematizarlos de forma convincente y de modo influyente, proveerlos de contribuciones, comentarios e interpretaciones, y dramatizarlos de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario."*[220] Generando así una verdadera democracia deliberativa. Es decir, el espacio público se muestra como un instrumento al servicio de la identificación de los problemas sociales, así como de su solución por toda la estructura política de la sociedad, lo cual es elemento de partida para toda teoría de la democracia participativa: la utilización de instrumentos participativos como complemento de la democracia representativa.

Actualmente, cada vez resulta más extraño encontrar autores que se opongan expresamente a la introducción de instrumentos de la democracia participativa en la democracia representativa. Mayoritariamente, se tiende a aceptar que la complementación de un sistema esencialmente representativo con ligeras notas de participación -evidentemente, la "ligereza" de esas notas variará dependiendo del autor- resulta positivo para el mismo elemento representativo, pues lo revitaliza y le hace adquirir más apoyo ciudadano.

No obstante, y por citar ejemplos en sentido contrario, es de interés referirse a opiniones como la de Schumpeter cuando apunta la incapacidad del ciudadano para tomar decisiones políticas responsables, basadas en la razón y motivadas

---

219 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 439-440.

220 Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 439-440.

por una voluntad[221]. Para él, el ciudadano se vuelve infantil al introducirse en el razonamiento político, se primitiviza y su capacidad mental disminuye. Se podría inferir de las ideas de este autor que, si los ciudadanos no están capacitados para tomar decisiones racionales en materia política -*"aun cuando no hubiese grupos políticos que tratasen de influir sobre el ciudadano corriente, éste tendería, en la cuestión política, a someterse a prejuicios e impulsos extrarracionales o irracionales."*[222]- ¿cómo va a ponerse en sus manos tomar decisiones políticas directamente y sin necesidad de representantes? ¿cómo va a concedérseles la mayor participación en el gobierno que la democracia participativa implica?

Schumpeter considera que el ciudadano no tiene la capacidad necesaria para decidir en lo relativo a los asuntos públicos. El razonamiento de Schumpeter consiste en considerar que el ciudadano siempre dedicará mucho más esfuerzo y tiempo a resolver sus cuestiones cotidianas y personales -la esfera de su responsabilidad directa, en palabras de Schumpeter- que a tomar decisiones públicas y políticas -la esfera de su responsabilidad indirecta- y, por ello, sus decisiones políticas siempre serán mucho más simples y propensas al error que sus decisiones privadas.

El ejemplo más gráfico del que Schumpeter se sirve es el de la partida de bridge: *"para el ciudadano particular que medita sobre los asuntos nacionales no hay lugar (...) para ninguna labor que pueda desarrollar. Es miembro de una comisión incapaz de funcionar, de la comisión constituida por toda la nación y por ello es por lo que invierte menos esfuerzo disciplinado en dominar un problema político que en una partida de bridge."*[223]

Para Schumpeter, el ciudadano no tiene un sentido verdaderamente desarrollado de la responsabilidad en materia pública *"encontramos una capacidad limitada para discernir los hechos, una disposición limitada para actuar de acuerdo con ellos, un sentido limitado de la responsabilidad."*[224] Y tampoco es

---

221 En el sentido que Schumpeter da a la palabra voluntad: *"la contrapartida psíquica de una acción responsable y consciente de su finalidad."* Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, pág. 334.

222 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, pág. 335.

223 No deja de ser, hasta cierto punto, divertido que, a continuación, Schumpeter entre en la explicación del funcionamiento del juego del bridge para explicar por qué un ciudadano se toma más en serio una partida de dicho juego que la política nacional. Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, págs. 334-335.

224 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, pág. 333.

especialmente relevante que el ciudadano tenga un nivel educativo o de información elevado, no por eso su capacidad de participar en los asuntos públicos va a ser mayor mientras la responsabilidad que tenga en los mismos no sea directa: *"estos privilegiados disponen de una información abundante y fácilmente accesible. Pero esta ventaja no parece servirles de nada y tampoco debemos maravillarnos por ello (...) todo esto viene a poner de manifiesto que, sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa, persistirá la ignorancia política, aun cuando el público disponga de la información más abundante y completa."* En definitiva, *"el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo."*[225]

En el seno de esta crítica a la capacidad del ciudadano corriente para decidir en materia política, Schumpeter teoriza sobre lo que, siguiendo a Le Bon, llama la psicología de las multitudes, es decir, los efectos que la aglomeración, la multitud, causa en la voluntad y la capacidad racional de los individuos. Para Schumpeter, cualquier reunión humana -incluso cuando no sea física: pone el ejemplo de los lectores de periódicos, oyentes de radio, etc.- tiende a producir en sus integrantes una reducción de su capacidad de raciocinio y de su responsabilidad y una aparición simultánea de impulsos primitivos. Así indica que *"todo parlamento, toda comisión, todo consejo de guerra compuesto por una docena de generales sexagenarios, muestra, aunque sea en una forma atenuada, alguno de los rasgos que aparecen tan claramente en el caso de la chusma, especialmente, un sentido de responsabilidad reducido, un nivel inferior de energía intelectual y una sensibilidad mayor para las influencias extralógicas."*[226]

Evidentemente, siguiendo el razonamiento de Schumpeter, si los ciudadanos al reunirse caen en estas actitudes y en esta pérdida de la razón, no tiene sentido alguno pretender introducir mecanismos de participación popular en el sistema político, pues los mismos, siendo además en muchos casos de carácter asambleario, lo único que podrían traer sería el caos. Para Schumpeter, por tanto, lo más apropiado sería que el ciudadano tan sólo tuviese la facultad de votar a sus representantes políticos, a sus gobernantes, para acto seguido, salir de la esfera política.

---

225 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 335.

226 Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971, págs. 329-330.

Siguiendo a Aguiar de Luque y a Sánchez Morón se puede afirmar que para Schumpeter, en definitiva, la democracia no es otra cosa que un método de adopción de decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir a través de las urnas. La participación política, materializada en el sufragio, deja de ser un valor en sí mismo, en cuanto expresión de la dignidad humana y de la autodeterminación del inidividuo, para convertirse en un medio al servicio de la estabilidad y eficiencia del sistema político. El ideal democrático se reduce a un método de gobierno en el que la participación se concreta en un mecanismo de designación de gobernantes. La democracia se vacía de todo contenido material y la participación se torna en un parámetro al servicio de la estabilidad y eficiencia del sistema.[227]

Gran parte de las críticas a la democracia participativa -por supuesto, no todas, pues las hay que se centran en otros elementos bien distintos de la misma como, por ejemplo, el "problema de la responsabilidad" por las decisiones políticas tomadas por la ciudadanía mediante los instrumentos de la democracia participativa, como ya se ha indicado páginas atrás- parten hoy de presupuestos similares a los de Schumpeter en lo relativo a la preferencia por la no participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas.

Se considera en este sentido que dicha no participación de los ciudadanos indica un elevado nivel de satisfacción de los mismos hacia los asuntos públicos, llegándose a propugnar por algunos autores como Lipset, Riesman o Janowitz, la existencia de unos niveles óptimos de apatía-participación como exigencia del sistema[228]. Por el contrario, una elevada participación de los ciudadanos es perjudicial dado que el ciudadano común no está preparado para participar directamente en su propio gobierno, dándose además la circunstancia de que una elevada participación ciudadana supone un incremento de demandas a los gobiernos, lo cual puede generar frustración y desconfianza entre los ciudadanos ante la imposibilidad de que todas sean cumplidas.

Desde otros ámbitos doctrinales también se muestra desconfianza ante la democracia participativa. Así, Touraine no confía en la gestión directa por parte del ciudadano de los asuntos públicos -*"(...) la degradación de la idea democrática en un ideal de gestión directa tanto más admirado como que se sabe imposible (...)"*-,

---

227 Aguiar de Luque, L. y Sánchez Morón, M. en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 657.

228 Aguiar de Luque, L. y Sánchez Morón, M. en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 657.

aboga por el reforzamiento de la democracia representativa -*"la democracia no puede hacer otra cosa que debilitarse si deja de ser representativa."*- y, receloso ante los peligros que detecta en los gobiernos populistas que apelando a la ciudadanía -a las ideas de pueblo, nación, sociedad- limitan los derechos individuales y debilitan o directamente eliminan la democracia, manifiesta sus temores al peligro de que una profundización en la democracia participativa acabe derivando en una especie de retorno a la, ya citada páginas atrás, libertad de los Antiguos: *"la identificación de la soberanía popular con un gobierno ejercido por las clases populares y sus representantes destruye uno de los fundamentos de la democracia, la limitación del poder del Estado y el respeto de los derechos fundamentales de los individuos."*[229]

Lo cierto es que, incluso la doctrina favorable a la democracia participativa, detecta en ella ciertos problemas: la falta que existe en la actualidad de cultura participativa tanto de la ciudadanía como de las instituciones, el peligro de que una mala gestión de la participación provoque un aumento de la frustración y la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, así como el riesgo de que el uso de instrumentos de la democracia participativa acabe provocando derivas demagógicas y populistas[230].

Tampoco hay que ignorar que, en el presente, el ámbito territorial en el que con más fuerza se desarrolla la democracia participativa es el ámbito de lo local[231]. Con lo que esto supone de fortaleza -cercanía al ciudadano- pero también de debilidad -en un mundo más y más globalizado el ámbito de lo municipal poca

---

229 Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, págs. 26, 235, 239 y 253.

230 Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 23.

231 Siguiendo a Canales Aliende se pueden citar los motivos que parecen exigir una mayor participación ciudadana en el ámbito de lo local: la proximidad; la complementariedad de lo local con lo global; la diversidad, la complejidad y la pluralidad de redes políticas y sociales existentes en el nivel local; la preeminencia de lo urbano; la aparición de nuevos problemas y conflictos sociales y mediambientales; la lucha contra la inseguridad ciudadana; el debate público mayor y más intenso sobre el presupuesto local como instrumento de gobierno y de participación; la necesidad de fortalecimiento de la pertenencia e integración del ciudadano en una determinada comunidad humana y política; la generalización de la heterogeneidad social y territorial urbana; la aparición de grandes aglomeraciones urbanas; la accesibilidad de la ciudadanía a las instituciones y políticos locales; etc. Canales Aliende, J.M. "La democracia participativa local" *Sistema, Revista de ciencias sociales*, nº 184-185, 2005, págs. 191-201, http://www.revistasculturales.com/articulos/83/sistema/288/1/la-democracia-participativa-local.html

capacidad de resistencia puede presentar ante los embates de poderes políticos y económicos mucho mayores-. Para gran parte de la doctrina la democracia participativa local es, en cierta manera, la única modalidad de la democracia participativa con posibilidades de desarrollo -*"(...) si hay un ámbito de gobierno donde la democracia participativa puede convertirse en realidad ese es sin duda el nivel local (...) el nivel local permite la repolitización, ya que es el ámbito de gobierno donde los ciudadanos pueden convertir en realidad la filosofía de la democracia participativa."*[232]-.

Si bien es cierto e innegable que es el nivel local el que más vivamente experimenta los instrumentos de la democracia participativa, es digno de reflexión si el desarrollo de la democracia participativa en los restantes ámbitos territoriales no merece, si no igual, si al menos destacado interés por parte de los estudios doctrinales, los cuales las más de las veces acaban por convertir en sinónimas la democracia participativa y la democracia participativa local, cuando, desde luego, no parece que lo sean[233].

Visto todo lo anterior, resulta indudable que en el presente el debate sobre la democracia participativa no se encuentra ni mucho menos agotado. Todo lo contrario. Por citar sólo a algunos[234] y siguiendo a Alzaga[235], se puede citar multitud de autores que, en la actualidad teorizan sobre la misma. En contra de la democracia participativa encontramos firmas como la de Nelson y sus ideas

---

232 Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 27. Conejero Paz sigue en la segunda parte de la cita a Brugué, Q. y Gomà, R. en *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 17.

233 No obstante, es cada día que pasa más evidente que la democracia participativa local es ya la versión de la democracia participativa más exitosa y va camino de convertirse, si no de derecho sí de hecho, en la única realmente utilizada y relevante para la vida de los ciudadanos. Es por esto que la mayoría de los estudios doctrinales sobre la democracia participativa o directamente versan sobre lo local o, aunque en principio sean estudios más generales, acaban por versar en exclusiva sobre lo local.

234 Hay muchos más, evidentemente. Sólo en España y, en particular, -por hacer referencia a un caso concreto a modo de ejemplo- en la doctrina catalana trabajan variedad de autores -Subirats, Font...- cuyas obras en materia de democracia participativa son referente y cuyos argumentos y opiniones se recogen en diversos puntos de este estudio.

235 Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 297

acerca de la "indeseabilidad de la democracia participativa"[236]. Pero a favor de la democracia participativa podemos ver a Burdeau y su diferenciación entre lo que él llama "democracia gobernante" frente a "democracia gobernada"[237]; a Zampetti y sus postulados relativos a participación y Cristianismo[238]; a Fishkin y su "marcha hacia la democracia directa"[239]; o al propio Sartori y sus opiniones sobre la democracia participativa[240].

Ante la pregunta de "¿por qué democracia participativa?" tal vez la respuesta más explícita se encuentre en las palabras de Bobbio al afirmar que *"junto a la necesidad de autogobierno tenemos el deseo de no ser gobernados en modo alguno y de ser dejados en paz."*[241]

2.- La participación ciudadana.

Por paradójico que parezca, la delimitación del concepto de democracia participativa no termina con la delimitación del concepto de democracia participativa. Hay que citar otros conceptos unidos necesariamente al de democracia participativa. El primero de ellos: la participación ciudadana.

Podría afirmarse que por participación ciudadana se entiende la intervención de los ciudadanos en su propio gobierno. Es decir, la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión de aquellas materias de política pública que les afectan. En palabras de Font, de Blanco y de Colombo Vilarrasa se podría definir como *"el hecho de tomar parte en la gestión de lo público y colectivo, que afecta a la sociedad en su conjunto. La participación ciudadana es cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas y por lo tanto supone una voluntad de influir en la realidad."*[242]

Para Dienel, uno de los primeros teóricos de la participación ciudadana, la participación debe entenderse como *"presencia personal en un proceso conjunto de*

---

236 Nelson, W. *La justificación de la democracia,* Ariel, Barcelona, 1986.

237 Burdeau, G. *La democracia. Ensayo sintético,* Ariel, Barcelona, 1959.

238 Zampetti, P.L. *La societá participativa,* Dino Editori, Roma, 1981.

239 Fishkin, J. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática,* Ariel, Barcelona, 1995.

240 Sartori, G. *Teoría de la democracia,* Alianza, Madrid, 1988.

241 Bobbio, N. *El futuro de la democracia,* Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 72.

242 -Font, J. y Blanco, I. *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: ¿qui, com i per què?,* Centre per la participació ciutadana, Organisme autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, pág. 34.

creación de opinión con sólidas perspectivas de tener efecto." A lo que añade que una participación de este tipo presenta ventajas considerables y *"brinda oportunidades específicas de autorrealización, tal como ambiciona, por lo general, todo individuo. Ofrece posibilidades de identificación que califican el comportamiento del individuo. Proporciona informaciones que resultan difíciles de conseguir de otro modo. Ofrece, además, oportunidades de socialización e integración que, si se otorgan dentro del marco del sistema político vigente, estabilizan la integridad del sistema parcial en cuestión y, con ello, de toda la sociedad."*[243]

Torcal, Montero y Teorell, citando a Verba y Nie, ofrecen una definición más cercana a la concepción representativa de la participación ciudadana cuando indican que la participación *"se refiere a aquellas actividades de los ciudadanos que están más o menos directamente destinadas a influir en la elección de las personas que gobiernan y/o en las acciones que adoptan."* No obstante, estos tres autores se manifiestan más cercanos a la definición dada por Brady que indica que la participación es la *"acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos."*[244]

Aguiar de Luque y Sánchez Morón asumen como propia la definición que de participación da Capitant e indican que para Capitant la participación es el *"hecho para una persona de tomar parte en una acción colectiva y especialmente en un acto jurídico colectivo."*[245] Estos autores aceptan también como propia la definición de participación directa dada por De Esteban y López Guerra según la cual, dicha participación *"consiste en aquellos casos en que se toma parte de manera inmediata, sin ninguna clase de intermediarios, en determinadas decisiones de la colectividad (en cuanto colectivo al que afecten), según diferentes niveles."*[246]

Para Font, Montero y Torcal, la participación activa de los ciudadanos es uno de los elementos definitorios de la actividad humana y, además, *"nutre uno de los fundamentos básicos de la vida política democrática por cuanto permite a los ciudadanos plantear sus demandas e intentar realizarlas a través de diversos modos."* Para ellos, en el terreno de la teoría política, la recuperación del interés por la participación

---

243 Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 32.

244 AAVV. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, págs. 48-49.

245 Aguiar de Luque, L. y Sánchez Morón, M. en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 661.

246 Aguiar de Luque, L. y Sánchez Morón, M. en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 662.

ha sido posible por los debates sobre el comunitarismo, los conceptos universalistas de la ciudadanía, los distintos enfoques sobre la sociedad civil y las implicaciones de la democracia deliberativa. Hasta el punto de que *"la intensidad y la naturaleza de la participación social se ha constituido en otro elemento definitorio de las democracias representativas."*[247]

La participación ciudadana tiene variedad de niveles. Siguiendo a Arnstein, a Borge y a Colombo Vilarrasa[248] se pueden distinguir la siguiente escala gradual -cuyos niveles no son excluyentes, sino que los posteriores engloban a los anteriores-:

1.- Información: transmisión de información a los ciudadanos relativa a los elementos y la temática del proceso participativo del que se trate. Los medios para realizar esto son diversos, desde documentos escritos a correos electrónicos, páginas web, etc.

2.- Comunicación: supone la relación y el contacto entre los impulsores del proceso participativo y los ciudadanos, así como entre los propios ciudadanos. Los mecanismos de comunicación son preguntas, sugerencias, demandas, quejas, comentarios, etc. Los instrumentos para practicar estos mecanismos son cartas, organización de convocatorias y reuniones, correos electrónicos, espacios habilitados en páginas web, etc.

3.- Consulta: pretende facilitar el conocimiento de las opiniones de los ciudadanos por parte de las administraciones. Los medios utilizados para esto son referendos, encuestas, sondeos, etc.

4.- Deliberación: implica la realización de evaluaciones, exámenes, periodos de reflexión, debates y discusiones sobre los objetivos y las decisiones del proceso participativo. Para ello se utilizan foros públicos, espacios de debate -tanto físicos como digitales tipo chat-, etc.

---

247 AAVV. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pág. 325.

248 -Arnstein, S. R. "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, julio de 1969, págs. 216-224. http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf

-Borge, R. "La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació", *IDP. Revista d´internet, Dret i política*, nº 1, UOC, Barcelona, 2005. www.uoc.edu/idp/1/dt/cat/borge.pdf

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 36-38.

5.- Participación en la toma de decisiones: consiste en la adopción de una decisión final vinculante para las autoridades -hay que tener en cuenta que en una democracia representativa la decisión final de un proceso participativo, aunque formalmente pueda ser de los ciudadanos, en la práctica es de las autoridades-. Los mecanismos que se utilizan para alcanzar tal decisón son referendos, encuestas vinculantes, debates y foros vinculantes, etc.

Independientemente de las peculiaridades propias de cada proceso de participación ciudadana, señala Colombo Vilarrasa que todos ellos deben tener una serie de requisitos comunes para poder considerarlos verdaderamente participativos: la participación debe ser a priori de la decisión, sobre un tema definido claramente, con unas normas de funcionamiento que fijen y describan los objetivos del proceso y las responsabilidades de los participantes, deben contar con la participación de todos los interesados y afectados, deben ofrecer información suficiente, relevante y comprensible y deben contar con estrategias de interacción que despierten el interés de los participantes y fomenten la participación de los mismos.

Para Gomà, Font y Conejero Paz[249], las experiencias de participación ciudadana llevadas a cabo en la Unión Europea se pueden dividir en cuatro grupos:

1.- mecanismos de base asociativa: son las experiencias que tienen como objetivo el diseño de mecanismos e instrumentos formales de interlocución y diálogo con comunidades sectoriales y territoriales. Algunos de los mecanismos que aquí se encuentran son los consejos territoriales -en Alemania, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido o Suecia se han implementado consejos territoriales en las grandes ciudades-, los foros temáticos abiertos a los ciudadanos, los consejos temáticos permanentes o las asociaciones.

2.- mecanismos deliberativos de base personal: son las experiencias que intentan ofrecer a los ciudadanos información suficiente, tiempo y un marco adecuado de reflexión y deliberación para que éstos puedan participar activamente en la toma de decisiones colectivas. Destacan en esta categoría los

---

[249] -Gomà, R. y Font, J. "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en Font, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001, págs. 61-76.

-Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 28-30.

círculos de estudio -se dan en España, Suecia o el Reino Unido-, los foros temáticos, las conferencias de consenso -en Dinamarca o España-, las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos -en España y el Reino Unido- o los paneles ciudadanos.

3.- mecanismos de democracia directa: son las experiencias que pretenden que cualquier ciudadano pueda participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas; o las experiencias que intentan ayudar a profundizar en la "democratización" del principio de representación (bien sea a través de la elección directa de cargos públicos, de las elecciones primarias o del diseño de mecanismos de destitución). Los principales mecanismos de este grupo son las asambleas -Suiza- y los referendos -Suiza o Reino Unido-.

4.- otros mecanismos de democracia participativa: en este punto se incluirían los presupuestos participativos -mecanismo de democracia participativa que se estudiará en profundidad más adelante-.

Resulta evidente que en esta enumeración se producen multitud de solapamientos entre mecanismos de participación ciudadana -que sería la categoría más amplia- y mecanismos de democracia participativa -que sería la categoría más pequeña-, pues los mecanismos de democracia participativa implican necesariamente la participación ciudadana.

Tal vez la idea fundamental a la hora de distinguir entre participación ciudadana y democracia participativa sea la idea de tamaño. La participación ciudadana es un concepto más amplio, más grande, que el concepto de la democracia participativa. La democracia participativa está englobada en el seno de la participación ciudadana. Así, todos los procesos de democracia participativa son procesos de participación ciudadana, pero no todos los procesos de participación ciudadana son procesos de democracia participativa.

Como se estudia en profundidad páginas más adelante a la hora de analizar la sentencia del Tribunal Constitucional STC 103/2008, de 11 de septiembre, no es lo mismo el fenómeno participativo, que la democracia participativa. Los procesos de democracia participativa requieren del cumplimiento de una serie de requisitos formales (sujeto, objeto, procedimiento, etc.) que no necesariamente tienen que cumplir los procesos de participación ciudadana. En este sentido, el concepto de democracia participativa es un concepto más estricto y limitado en tamaño que el de participación ciudadana.

En todo caso, no es materia sencilla y carente de controversia calificar un mecanismo o proceso concreto como de participación ciudadana o de democracia participativa. Algunos pueden resultar menos problemáticos, así, por ejemplo, parece cuestión clara que un referendo es un instrumentos de la democracia participativa, pues en él parecen cumplirse los requisitos formales a los que se hacía referencia anteriormente. Pero puede resultar más complicado decidir si unos presupuestos participativos o un núcleo de intervención participativa son instrumentos de la democracia participativa o de la categoría más amplia de la participación ciudadana y, a veces, decidir una cosa o la otra puede depender de algo tan subjetivo como una impresión personal del observador sobre la complejidad del procedimiento realizado en dicho instrumento, sin ir más lejos.

Es por ello que este tipo de precisiones conceptuales, como materia dependiente del juicio doctrinal que son, no parece muy apropiado solventarlas con afirmaciones categóricas, sino, por el contrario, con humildes intentos de aproximación a la corrección definitoria que, sin duda, serán perfeccionados con el pasar del tiempo.

3.- La gobernanza.

La gobernanza o gobernación -*governance* en inglés[250]- es un concepto ambiguo y complejo que implica una nueva forma de gobierno concebida de diversas maneras según los autores. De manera general, se podría entender la

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

[250] Ya la misma palabra, así como su traducción al español, es fuente de discrepancias doctrinales y posee un marcado carácter polisémico. Como palabra apareció con fuerza en la década de los ochenta ligada a las organizaciones económicas internacionales -especialmente a las vinculadas al fomento del desarrollo económico, como el Banco Mundial, quien la define como el ejercicio del poder político para conducir los asuntos nacionales- para progresivamente irse extendiendo a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. Es un neologismo que proviene, por tanto, de la economía y, más concretamente, de la teoría de los costes de transacción. Ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations.* En la doctrina actual *governance* no encuentra una traducción unánime siendo las traducciones más aceptadas gobernanza y gobernación. Autores como Conejero Paz se decantan por gobernanza, mientras que autores como Vallespín y Vallés prefieren gobernación. Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 19.

gobernanza como gobierno en red o gobierno relacional[251], pero según el autor al que se acuda se pueden encontrar definiciones que destacan de ella ser un término que pretende ir más allá de la política y del ámbito público, ser una nueva forma de gobernar, ser una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado, etc[252].

La gobernanza se caracteriza por la aceptación y la incorporación de la complejidad como elemento inherente al proceso político, los cambios en la posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno y los nuevos instrumentos de gobierno utilizados, así como la participación de diversos actores en el gobierno, el cual ya no se concibe como algo necesariamente centralizado. Esta nueva forma de entender el gobierno ha tenido una fuerte incidencia en los gobiernos locales[253].

La gobernanza es, por tanto, una forma de gobierno más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas. La gobernanza transmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. En el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza en Europa se plantea que este concepto implica algo más de la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno, es, más bien, una manera concreta de ejercerla -se hace referencia a gobierno legítimo, gobierno responsable, gobierno

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

251 -Brugué, Q. y Gomà, R. *Gobierno local y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 32.

252 Como señala Conejero Paz, la palabra gobernanza, al igual que la palabra globalización, sufre lo que Sartori llamó "estiramiento conceptual". De este modo, Kooiman indica diez definiciones del concepto gobernanza: gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc. Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 20 y 23.

253 Blanco, I. y Gomà, R. *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002.

competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley, etc.-[254].

En el modelo de la gobernanza la ciudadanía adopta un papel más crítico y reflexivo y se conforma cada vez menos con la simple prestación de servicios públicos, reclamando un mayor grado de cooperación y de interacción con el Estado. La gobernanza refuerza la democracia representativa con nuevos mecanismos que tienden a una mayor participación de los ciudadanos. Supone la implicación y la responsabilización de los ciudadanos en la *res publica* y el diálogo de los gobiernos con los diferentes agentes económicos y sociales del territorio. Con la gobernanza se piensa cada vez más en modelos relacionales, se apuesta por una gestión y una estructura administrativa transversal, fomentando el trabajo conjunto y la relación entre diferentes áreas, así como la generación de espacios que faciliten el contacto entre la administración y la ciudadanía[255].

En definitiva, la gobernanza implica dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales. Esto transmite las siguientes ideas[256]:

1.- la interdependencia entre las organizaciones. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, que incorpora a los actores no estatales y en donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez más borrosa.

2.- las interacciones continuas entre los miembros de la red de políticas públicas, que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

254 Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 16 y 20.

255 Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 32-33.

256 -Rhodes, "Governance and network" en Stoker, G. *The new management of british local governance*, Macmillan, Londres, 1999, págs. 12-26.

-Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 21.

3.- las interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.

4.- un grado significativo de autonomía del Estado, del que la autoorganización es seña de identidad. No obstante, aunque el Estado no ocupe una posición central en la red, puede fomentarla y conducirla de una manera diferente.

La gobernanza remite, por tanto, a *"un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad."* Igualmente, si se desciende al nivel local, la gobernanza *"hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas, o entre éstas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas. Es el reconocimiento a la difusión de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos y a la importancia que adquieren los gobiernos multinivel y los demás sectores que intervienen en el proceso de identificación de problemas, selección, implementación, control y evaluación de las políticas públicas locales. De esta forma, se configura un concepto más amplio de sector público, un sector público compartido donde ningún actor tiene los recursos y la información suficiente para afrontar unilateralmente los problemas que se plantean."*[257]

La gobernanza, no obstante, no recibe comentarios positivos de toda la doctrina. No son pocos -particularmente desde posiciones políticas de izquierda, aunque no necesariamente- los que ven a la gobernanza -y, en gran medida y como se expondrá páginas adelante, a toda la democracia participativa- como un mecanismo al servicio de los organismos internacionales -FMI, BM, BCE, etc.- cuyo objetivo es debilitar el papel central del Estado -el Estado promotor de los servicios públicos- permitiendo así un desarrollo de los procesos globalizadores más cómodo para las fuerzas económicas que los fomentan. El razonamiento sería algo así como decir "nosotros organismos internacionales debilitamos al Estado desde arriba y ustedes, gobernanza y democracia participativa, lo debilitan desde abajo al descentralizarlo y al desconcentrar el poder."

---

[257] Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 23.

Esta pérdida de centralidad del Estado lleva a autores como Stoker a afirmar que la gobernanza no es más que la cara amable del recorte en los gastos públicos, es decir, una manera de justificar la permanente reducción y reestructuración que ha sufrido el Estado del Bienestar en las últimas décadas[258].

4.- La democracia semi-directa.

Aunque sólo sea como precisión terminológica, resulta relevante hacer una referencia al concepto de democracia semi-directa, pues el mismo es utilizado por algunos autores como sinónimo de democracia participativa o, más aun, como substituto del concepto de democracia directa.

Con la idea de democracia semi-directa parte de la doctrina define, en términos generales, lo mismo que supone la democracia participativa. Es decir, la introducción de instrumentos de participación ciudadana, de mecanismos participativos, en la democracia representativa. No obstante, lo cierto es que el prefijo "semi" indica la mitad de lo que viene a continuación y lo que a continuación viene es la palabra "directa". Es decir, parece claro, que la expresión democracia semi-directa, si se utiliza el lenguaje de manera estricta, es algo parecido a decir "la mitad de la democracia directa".

Pero, como ya se ha visto, la democracia directa implicaría -en el caso de llevarse a cabo- una realidad jurídica que iría mucho más allá de multiplicar por dos lo que hoy en día son los mecanismos participativos introducidos en la democracia representativa. No parece apropiado indicar que el nivel de participación ciudadana que existe en la actualidad sea el 50% de una supuesta y futura democracia directa. Más aun si se piensa que, incluso los mecanismos de participación ciudadana que existen en el presente, contienen en la mayoría de los casos elementos de representatividad o, como mínimo, están diseñados de tal manera que el ciudadano rara vez no ha de pasar por algún tipo de escalafón intermedio entre él y la decisión política final.

---

258 -Stoker, G. *The new management of british local governance*, Macmillan, London, 1999.

-Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, pág. 21.

Parece, en definitiva, demasiado "optimista" considerar los mecanismos de participación ciudadana que en la actualidad complementan a la democracia representativa como "la mitad de la democracia directa".

Sin embargo, la expresión democracia participativa hace referencia al elemento realmente caracterizador de la participación ciudadana tal como hoy en día se concibe, esto es, el elemento participativo. La participación ciudadana tiene por elemento clave el que los ciudadanos participan en la toma de determinadas decisiones políticas que les afectan. A veces sólo siendo informados, a veces intercambiando información y propuestas con los responsables políticos y, otras veces, participando directamente en la toma de la decisión política. Pero, en todo caso, participando de una u otra manera evitando así que todo el proceso decisorio sea responsabilidad exclusiva de los representantes elegidos.

Entonces, si el elemento participativo es el que más claramente caracteriza la participación ciudadana, ¿qué expresión más correcta puede haber para definir el modelo de democracia basado en dicho elemento participativo que la de democracia participativa?

Cierto es que la democracia participativa no puede ser entendida sin la democracia representativa. La primera es un complemento de la segunda y la segunda es, por tanto, el elemento de base al cual se añade la primera. Por tanto, no sería descabellado referirse también a la democracia participativa como democracia representativo-participativa o democracia representativa de participación o cualquier otro término que denote el carácter preeminente de la democracia representativa y el complementario de la democracia participativa. No obstante, por lo extendido del término democracia participativa, por lo sencillo de dicha denominación y por todos los motivos expuestos líneas atrás, parece éste el término más correcto para referirse a la materia de estudio de la presente Tesis.

5.- Papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs) en la democracia participativa.

Además de los ya vistos, otro elemento importante para enmarcar el concepto de la democracia participativa -tal vez uno de los más destacados en la actualidad- es el de las NTIC o TIC: las (nuevas) tecnologías de la información y la comunicación.

A las nuevas tecnologías, a su papel en el gobierno y en la admistración y a las repercusiones jurídicas de su implantación se le dedican en la doctrina actual

libros enteros, pues es indudablemente uno de las materias más relevantes del presente. No es ese el objetivo de las presentes líneas -las NTIC son materia más que suficiente no para una, sino para varias Tesis como esta-, sino hacer una esquemática presentación de las consecuencias y utilidades que las NTIC tienen para la democracia participativa.

Podrían definirse las NTIC como aquel conjunto de innovaciones tecnológicas que facilitan la transmisión de la información de una manera rápida y segura, permitiendo con ello un desarrollo de los intercambios humanos tanto intelectuales como materiales. El ejemplo esencial de NTIC sería internet.

La aplicación de las NTIC al ámbito jurídico provoca que aparezcan nuevos términos que tratan de explicar las relaciones entre las NTIC y el Derecho y sus categorías tradicionales. Uno de estos términos es el de participación electrónica (e-participación), que se refiere al uso de las NTIC en la participación ciudadana. Otro es el de democracia electrónica (*e-democracy* o e-democracia), con el cual se hace referencia a la utilización de las NTIC -particularmente internet- en los procesos políticos democráticos de las comunidades locales, regionales y estatales. En la democracia electrónica las NTIC son utilizadas con fines políticos y jurídicos por los gobiernos, los partidos políticos, los grupos de intereses, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los propios ciudadanos.[259]

Debido a que las NTIC suponen una facilitación y aceleración en la transmisión de la información, su utilidad de cara a los procesos participativos resulta importante. Las NTIC introducen mejoras técnicas que permiten optimizar los canales de información, comunicación, consulta, deliberación y participación -es decir, las distintas fases del proceso participativo- de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos. Las NTIC implican una disminución de los problemas de tiempo y distancia que pueden afectar a la participación política y disminuyen los costes de organización de colectivos.[260]

Las repercusiones de las NTIC en el ámbito jurídico son vistas de distinta manera según el autor al que se acuda. Para Subirats se podría afirmar que la

---

[259] -Clift, S. *E-democracy, e-governance and Public Net-work*, 2003. www.publicus.net

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 49-50.

[260] Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 42.

aplicación de las NTIC al ámbito jurídico en general y al de la democracia participativa en particular produce tres tipos de reacciones[261]:

a) una visión pesimista que piensa que las NTIC contribuirán a aumentar los problemas de la democracia representativa.

b) una visión optimista moderada que considera que las NTIC contribuirán a resolver los problemas de la democracia representativa pero no a superarla.

c) una visión optimista que cree que las NTIC llevarán a la superación de la democracia representativa.

Más allá de si se considera que la superación de la democracia representativa es algo que pueda o no ser visto con optimismo, lo cierto es que las NTIC tienen en la actualidad multitud de aplicaciones potenciales al ámbito de la política en general y de la democracia participativa en particular. Siguiendo la clasificación hecha por Subirats[262] se puden distinguir distintas posibilidades:

1.- los mecanismos consumeristas: se encuentran muy extendidos en el presente y consisten en la utilización de las NTIC para la gestión de las políticas públicas como elemento facilitador de la eficacia y la eficiencia de las instituciones, concibiendo a los ciudadanos como consumidores de servicios públicos. Aquí se encontrarían las páginas web de muchos gobiernos estatales y locales que ofrecen la provisión electrónica de servicios públicos y tramitaciones administrativas. Un ejemplo concreto sería el proyecto de *Administració oberta de Catalunya* desarrollado por la administración autonómica y diversas administraciones locales catalanas.

2.- la estrategía demoelitista: en ella las NTIC facilitan el acceso a la información y la apertura de canales de participación sin que se vea alterada la lógica representativa de la decisión final por parte de las instituciones. Es decir, se pretende mejorar la información y la comunicación democráticas entre los

---

261 -Subirats, J. "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación", *Papers sobre democràcia,* nº 24, 2002. www.democraciaweb.com

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, pág. 50.

262 -Subirats, J. "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación", *Papers sobre democràcia,* nº 24, 2002. www.democraciaweb.com

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, pág. 50.

poderes públicos y los ciudadanos. En esta dirección se mueven la mayoría de prácticas participativas que se sirven de las NTIC en la actualidad. Ejemplos serían las catalanas "Democracia.web" o "Consensus, ciudadanos en red."

3.- las redes pluralistas: en ellas las NTIC se utilizan para generar procesos de decisión compartida, que suponen una política más difusa en la que el Estado se interrelaciona con la sociedad civil, haciendo emerger nuevas formas de relación política.

4.- los procesos de democracia directa: en ellos -superando ya en este punto el concepto de democracia participativa- las decisiones políticas son tomadas por los ciudadanos en un proceso de discusión y deliberación constante. El papel de las NTIC es aquí superar el problema de viabilidad que la democracia directa tiene en la actualidad debido al elevado número de ciudadanos implicados en las decisiones populares. Las NTIC permitirían la comunicación de un gran número de ciudadanos sin límites de espacio o tiempo. Esto es lo que algunos autores han llamado el enfoque radical, que entiende la democracia electrónica como una práctica alternativa o incluso contestataria a las anteriores concepciones[263].

Parece evidente que las NTIC pueden suponer toda una serie de ventajas para la democracia participativa ya que permiten aumentar el número de personas que pueden participar en los procesos participativos, mejoran el intercambio de información entre dichas personas y la administración y los gobiernos y permiten la toma de decisiones superando los problemas de tiempo y de espacio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Pero lo que hay que destacar, pues así lo señala la mayor parte de la doctrina, es que las NTIC no pretenden ser una nueva forma de participación ciudadana. Son una herramienta, un instrumento que tiene por objetivo constituirse en un apoyo que facilite la participación ciudadana. En la actualidad, hay que entender las NTIC como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la democracia representativa facilitando la introducción en ella de instrumentos de la democracia participativa.

---

263 -Cornago Prieto, N. "El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema" en AAVV. *Las tecnologías de la información y la e-Democracia*, Conferencia internacional celebrada en Bilbao los días 3 y 4 de abril de 2003, col. Informes y documentos, Parlamento Vasco, Vitoria, 2003, págs. 51-65.

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 53.

No obstante, quepa señalar que hay voces que no comparten esta concepción mayoritariamente aceptada e indican que las NTIC pueden ir más allá de ser una mera herramienta. Así indican que las NTIC -internet en particular- introducen cambios profundos en las maneras de funcionar y de pensar de los ciudadanos y, en este sentido, pueden suponer un alto grado de innovación democrática. De igual forma, las NTIC conllevan elementos de interactividad, inmediatez, bidireccionalidad o trabajo en red que generan una nueva cultura que se extiende a las diferentes esferas de la vida de los individuos y provoca cambios en profundidad en sus pautas y hábitos de conducta y de relación social[264].

6.- Relaciones entre la democracia participativa y la democracia representativa.

Como ya se ha dado a entender previamente, en el mundo presente la democracia participativa ha de concebirse en relación con la democracia representativa, pues la participación popular pura sin intervención alguna de representantes concordaría no con el concepto de democracia participativa sino con el democracia directa en el sentido de los clásicos.

Es decir, la relación básica que existe entre la democracia participativa y la democracia representativa es que aquella tiende a ser un complemento de ésta, un conjunto de mecanismos, de instrumentos, de reformas introducidas en la misma con el fin de ejercer un mejor control sobre los representantes y gobernantes, con el fin de acercar el gobierno a la ciudadanía y con el fin, en definitiva, de tratar de mejorar la democracia representativa como todo[265].

---

264 Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 98-99.

265 No es esto algo nuevo. Ya en el siglo XVIII Condorcet se manifestaba favorable a que la democracia directa y la democracia representativa se combinasen con el fin de mejorar el gobierno de las naciones. En este sentido, en las *Notas sobre Voltaire* -en la nota titulada *Democracia*- Condorcet indica que sería imposible no mirar como una verdadera democracia a una constitución en la que *"toda ley, o al menos toda ley importante, fuera tan real expresión de la voluntad general de los ciudadanos como pueda serlo en el Consejo General de Ginebra."* Habla aquí Condorcet y se muestra favorable de un sistema político que, si bien es representativo, prevé la realización de consultas populares. Es decir, Condorcet apuesta por un sistema en el que la democracia representativa se complementa con elementos de la democracia participativa.

En las *Cartas de un burgués de New Haven* Condorcet enumera una serie de medidas consistentes en mecanismos de participación popular cuyo objetivo sería evitar que el sistema representativo acabe convertido en lo que, en sus propias palabras, podría

Los modos a seguir propuestos para conseguir esta complementación son diversos. Autores como Held[266] opinan que, más que hablar de un nuevo modelo de democracia, de lo que hay que hablar de nuevas formas de democracia, nuevas iniciativas, intentos de modificar la democracia representativa tal como se entiende en el presente introduciendo en ella elementos de participación popular.

Es interesante hacer referencia aquí a Carrera Silva[267] y a las tres estrategias o corrientes que señala son las más habituales para conseguir la complementación entre la democracia representativa y la democracia participativa: la pluralista, la deliberativa y la expansionista. En la pluralista se trataría de aumentar la interrelación entre los grupos de intereses y las instituciones representativas, de modo que los ciudadanos a traves de aquellos ejerzan un mayor control sobre éstas entre los períodos electorales.

La estrategia deliberativa postula la creación de ámbitos en los que la ciudadanía pueda llegar a definir los intereses de la comunidad mediante la deliberación y la discusión públicas, como, por ejemplo, la creación de asambleas públicas de entre mil y cinco mil ciudadanos con funciones deliberativas y, eventualmente, legislativas[268]. La estrategia expansionista ve en

---

llegar a ser una *"oligarquía tiránica"* de los representantes. Estas medidas pretenderían que el pueblo no se alejase en exceso de la función legislativa y serían: que se informe al país previamente de los proyectos de ley; que se dé el examen popular mediante referendo de las decisiones de la Asamblea cuando el progreso de las luces lo permita; que las cuestiones que hayan de someterse a referendo sean simples y versen sobre intereses esenciales formulándose de una manera sencilla que permita aceptar o rechazar la propuesta con total comprensión evitando así el mal uso del referendo y su crítica por parte de sus detractores; que se admita la iniciativa y el veto populares de la legislación; que se permita la iniciativa popular de revisión constitucional.

En este sentido, Torres del Moral indica que la idea condorcetiana se vio truncada, entre otras cosas, por el hecho de que, en los cien años que sucedieron a Condorcet los instrumentos de participación directa fueron utilizados mayoritariamente por regímenes autoritarios.

-Torres del Moral, A. *Introducción al Derecho Constitucional,* Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, págs 199-200.

-Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano,* Editorial Nacional, Madrid, 1980, págs. 45-47.

266 Held, D. y Pollit, C. *New forms of democracy,* Sage, London, 1986.

267 Carrera Silva, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas,* inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000, págs. 125-136.

268 La estrategia deliberativa tiene amplio eco en la doctrina anglosajona y, en particular, en autores como Barber, Dryzek, March, etc. Carrera Silva, L. *La*

la expansión de la democracia desde el ámbito político a otras esferas sociales la base sobre la que desarrollar la democracia potenciando una sociedad participativa que permita romper el círculo vicioso por el cual las desiguldades económicas y sociales se transfieren al ámbito político.

Dentro de la doctrina española, autores como Montilla Martos indican que las relaciones entre la democracia representativa y la democracia participativa hay que entenderlas desde la perspectiva de ver a la democracia participativa como una fuerza que surge y se reconoce paulatinamente entre la democracia representativa y la democracia directa y que *"implica la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas mediante cauces paralelos a los de la democracia representativa pero tenidos en cuenta por los órganos representativos, a los que compete adoptar la decisión política."*[269] Es de destacar el apunte que hace este mismo autor sobre la relación entre democracia participativa e inmigración cuando indica que los mecanismos de la democracia participativa adquieren una especial importancia en relación a los inmigrantes al tener estos sumamente limitado el derecho de participación política -cuando no carecen de él-. Los mecanismos de la democracia participativa serían para ellos de una utilidad especial para, mediante los mismos, tomar parte en la vida política de su comunidad.

En la misma línea de ver la democracia participativa como un complemento -y como un instrumento de optimización- de la democracia representativa autores como Alzaga indican que *"partiendo pues de la idea de que el principio democrático ha de tener su plasmación principal en la democracia representativa, los mecanismos de participación directa se han contemplado en no pocas ocasiones como correctivos necesarios frente a las carencias de aquella y la oligarquización de los partidos, principales instrumentos del proceso representativo."*[270]

En idéntica dirección de ver los instrumentos de la democracia participativa como complemento y no como sustitutivo de la democracia representativa y, al tiempo, concebirlos como mecanismo de control del sistema representativo, apunta Vega García que *"ni la iniciativa popular, ni el referéndum pretenden suplantar los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación*

---

democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas, inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000, págs. 125-136.

[269] Balaguer Callejón, F; Cámara Villar, G; López Aguilar, J.F; Balaguer Callejón, M.L; Montilla Martos, J.A. *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 238.

[270] Alzaga Villaamil, O. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 294.

no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de los checks and balances."[271]

Igual necesidad de complementación de la democracia representativa por la democracia participativa parece haber en el ámbito de lo local. Así, Canales Aliende indica en la dirección indicada que *"la democracia representativa local solidamente ya establecida en España, a través del sistema político actual y desarrollada a través del ordenamiento jurídico local en cumplimiento del mandato constitucional, necesita sin duda ampliarse, mejorarse y completarse a través de la llamada democracia participativa local."*[272]

Resultan de interés en este punto las palabras que el Tribunal Constitucional pronunció en la sentencia de 11 de septiembre de 2008, en la que decidió estimar el recurso de inconstitucionalidad y, por ello, declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

En su fundamento jurídico 2º esta sentencia, respecto al papel del referendo en el sistema democrático español indica que *"el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el artículo 1.3 CE ``proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa´´, siendo así que ``el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restringe su alcance y condiciones de ejercicio´´, de suerte que, en el caso de otra manifestación típica de la democracia directa, como es la iniciativa legislativa popular, su ejercicio ``sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, queda reservado a la mediación de los representantes políticos´´ (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3).*

---

271 -Vega García, P. de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 139.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994. pág. 143.

272 Canales Aliende, J.M. "La democracia participativa local", *Sistema, Revista de ciencias sociales*, nº 184-185, 2005, págs. 191-201.

Ello sin olvidar que, en todo caso, ``el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos -ciudadanos y poderes públicos- vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 C.E.)´´ (STC 76/1994, FJ 3).

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

Concluye sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional afirmando que la democracia española *"se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa."*

Es habitual, además, enfocar el estudio del binomio democracia participativa/democracia representativa desde la perspectiva de conocer a los sujetos políticos promotores de los instrumentos de participación popular directa. De este modo, si en el siglo XVIII y con el estallido de las revoluciones liberales la promoción de los instrumentos de participación directa era algo propio de las fuerzas más progresistas -radicales o revolucionarias, según el autor que se consulte-, en el siglo XIX dicha promoción pasó a ser propia de las fuerzas políticas conservadoras[273].

---

[273] En esta dirección, Torres del Moral da diversos ejemplos de este fenómeno: *"En Suiza la participación directa fue institucionalizada a la par que se formó el Estado liberal, siendo reivindicada por la izquierda hasta su reconocimiento a nivel federal. Pero, a la vista de sus resultados, no tardó en ser defendida por los conservadores. En Francia, el bonapartismo hizo de estas formas un arma del autoritarismo.*

Por eso el movimiento obrero se negó a hacer de la participación directa su reivindicación básica, siendo rechazada por el socialismo francés, acaso por la experiencia bonapartista, y finalmente aceptada por el alemán, aunque Kautsky veía en la consulta electoral mejores posibilidades para un partido obrero." Torres del Moral, A. *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de publicaciones de la Facultad de

De hecho, si bien en la actualidad se tiene mayoritariamente como lo más lógico enfocar las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa desde una perspectiva de cooperación, desde la opción de ver la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa, no siempre ha sido así. Y, en gran medida, no ha sido así precisamente por, como se señalaba arriba, los distintos actores políticos que han utilizado los instrumentos de la democracia participativa a lo largo de los años.

De esta manera, la tesis más extendida hasta el fin de la Primera Guerra Mundial fue el de la incompatibilidad de la democracia representativa y los instrumentos de la democracia participativa -en gran medida por el uso que de los instrumentos de la democracia participativa se había dado en multitud de regímenes autoritarios que los concibieron exclusivamente como método para legitimarse frente a la ciudadanía-. Sería después de la contienda mundial cuando comenzaría a cambiar la opinión dominante en esta materia.

Así, autores como Max Weber vieron como útil la complementación de la democracia representativa con instrumentos de la democracia participativa. Carré de Malberg se postuló también a favor de esta complementación debido a, en opinión de Torres del Moral, su voluntad de, mediante los instrumentos de la democracia participativa, limitar el poder del Parlamento y de los partidos políticos[274]. La introducción de instrumentos de la democracia participativa como complementos de la democracia representativa se plasmó en esos años en diversas constituciones, siendo paradigmática la alemana de Weimar de 1919 pero también dignas de mención la austriaca de 1920 o la española de 1931.

El propio Kelsen creía que la democracia representativa era la única factible, pero aceptaba y pedía que la misma se complementase y perfeccionase con elementos de la democracia participativa como el referendo y la iniciativa popular. Así, decía que *"aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral."*[275] En este sentido

---

Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pág. 199.

[274] Torres del Moral, A. *Introducción al Derecho Constitucional*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pág. 199.

[275] Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 64.

apuntaba que *"en el proceso legislativo es preciso combinar, en cierta medida, el principio de la democracia indirecta con el de la directa."*[276] A lo que añadía en el sentido arriba señalado y respecto al referendo que *"la institución del referendum admite y necesita mayor amplitud, manteniendo en lo fundamental el principio parlamentario."*[277]

De idéntica manera se manifestaba en relación a la iniciativa popular cuando, tras indicar que la iniciativa popular *"pertenece a las instituciones que, por facilitar una relativa ingerencia del pueblo en la formación de la voluntad estatal, deben contribuir al mantenimiento de los pincipios parlamentarios"*, apuntaba que *"también esta institución merecería más amplitud de la que se le concede en las Constituciones antiguas y aun en las modernas. Podría, por ejemplo, facilitarse el proceso de la aspiración popular, exigiendo sólo que la iniciativa popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado. Ya que los electores no pueden dar instrucciones obligatorias a sus representantes, debe quedar, por lo menos, la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa"*[278]

Kelsen, por tanto, apostaba por los instrumentos de la democracia participativa, pero no como sustitutos de la democracia representativa, sino como complementos de la misma. Aunque, tal como señala Ignacio de Otto, las ideas de Kelsen aparenten tener a veces un ligero tinte jacobino no hay, ni mucho menos, que ver en él un defensor de la desaparición o siquiera del debilitamiento de la democracia representativa y del parlamentarismo.

Otto, en esta dirección, apunta que *"aunque Kelsen propugna sistemas de democracia directa, como el referendum, cuyas posibilidades de uso plebiscitario-autoritario no estaban aun tan claras como hoy, sus propuestas se dirigen a una mayor vinculación del Parlamento con el elector, lo que no es posible sin una activación de éste y, por tanto, sin una prolongación de su actividad política más allá de la acción de depositar su voto en una urna. No se encamina, por tanto, hacia la supresión del Parlamento, tan efectivamente llevada a cabo por el fascismo, ni tampoco, mucho menos aun, hacia su transformación en un sentido corporativista, cuyo peligro nos advierte, en*

---

276 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 355.

277 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 64.

278 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 65-66.

una época en que la fórmula aun no gozaba del desprestigio con que la historia la cubriría más tarde."[279]

Para confirmar las palabras de Otto sobre Kelsen quepa recordar lo que el autor de Praga indicaba cuando decía que *"el intento de eliminar por completo el Parlamento de entre los órganos de un Estado moderno, no podría prosperar en definitiva. (...) aun cuando en sus programas lleguen a incluir la desaparición del régimen parlamentario, vienen a conformarse con una mera reforma del mismo."*[280]

Tampoco pensaba Kelsen que los partidos políticos debían desaparecer. Muy al contrario, apuntaba que *"sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos."*[281] A lo que añadía que *"en una democracia parlamentaria, el partido político es un vehículo esencial para la formación de la opinión pública. (...) en vista del decisivo papel que los partidos políticos desempeñan en la elección de los órganos legislativos y ejecutivos, sería incluso justificable convertirlos en órganos del Estado, mediante la reglamentación de la constitución de los mismos."*[282]

En definitiva, el pensamiento kelseniano acepta la introducción de instrumentos de la democracia participativa en la democracia representativa, es decir, la reforma del parlamentarismo mediante el uso de los instrumentos de la democracia participativa, pero siempre y cuando se parta de la base de asumir el parlamentarismo y el Estado de partidos como elementos irrenunciables de la democracia. De esta manera no acepta la posibilidad de una democracia directa en el sentido "clásico" -es decir, ateniense- de la palabra y así concluye que *"Sólo en la democracia directa, que, dada la magnitud de los Estados modernos y la diversidad de sus fines no puede encarnar en ninguna forma política viable, es factible la creación de la ordenación social por acuerdo de la mayoría de los titulares de derechos políticos mediante el ejercicio de éstos en la Asamblea del pueblo. La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos."*[283]

---

279 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977.

280 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 60.

281 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 37.

282 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 350-351.

283 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto

En este punto es interesante detenerse, dentro de la doctrina italiana, en la figura de Bobbio, quien también ve la democracia representativa y la democracia participativa como complementarias. Bobbio parte de la idea de no considerar que la democracia directa -en el sentido que ya le ha sido dado páginas atrás- sea un sistema político que se pueda llevar a la práctica. Lo tiene por del todo irrealizable en el mundo moderno y, así, afirma que *"si por democracia directa se entiende literalmente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les afectan, la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan sobre todo en unas sociedades cada vez más complejas como son las sociedades industriales modernas. Y ni siquiera es deseable humanamente, o sea, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la Humanidad."*[284]

No obstante y esto, Bobbio, desde un primer momento, a la hora de estudiar las relaciones entre democracia representativa y democracia directa -esta es la terminología que él utiliza, no se sirve de la expresión participativa- considera que la distancia entre ambas no es ni mucho menos insalvable. No son conceptos antitéticos. Así indica que *"entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay -como creen los partidarios de la democracia- un salto cualitativo, como si entre una y otra hubiese una vertiente y, una vez bajados a la otra parte, el paisaje cambiase por completo. No: son tales y tantos los sentidos históricos de democracia representativa y de democracia directa, que no se puede plantear el problema en términos de sí y no, como si hubiese una sola posible democracia representativa y una sola posible democracia directa; sólo se puede plantear el problema del tránsito de una a otra a través de un continuum en el que resulta difícil decir dónde acaba la primera y dónde empieza la segunda (...)*

(...) precisamente porque entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa existe un continuum de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede contener generalmente a todas, cada una según las distintas situaciones y exigencias, porque son, precisamente en cuanto apropiadas a diversas situaciones y exigencias, perfectamente compatibles entre sí. Ello implica que, de hecho, la democracia representativa y la democracia directa no son dos sistemas alternativos, en el sentido de que allá donde se encuentra la una no puede estar la otra, sino que se trata de dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Con una fórmula sintética, se puede decir que, en un sistema de democracia integral, ambas formas de democracia son necesarias, pero no suficientes consideradas de por sí."[285] De

---

Omega, Madrid, 1977, pág. 47.

[284] Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 54-55.

[285] Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs.

la lectura de estas palabras de Bobbio parece extraerse, por tanto, que él apoya la idea de que la democracia representativa puede convivir con una democracia participativa que la complemente y la desarrolle.

Es interesante apuntar que Bobbio considera que, si en la actualidad se está viviendo un proceso de democratización, éste, más que tender a una progresiva substitución de la democracia representativa por la democracia directa, a lo que tiende es *al "paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social"*[286]lo cual para él implica una extensión del poder político a la sociedad civil, una democratización que va más allá de la del Estado e implica también la de la sociedad. En este sentido, Bobbio indica que para calcular el desarrollo democrático de un país es mucho más apropiado hacerlo desde el conocimiento del número de sedes donde el ciudadano vota, que desde el conocimiento del número de personas que tienen derecho a voto. Así indica que *"para emitir un juicio del estado de democratización de un determinado país, el criterio no deber ser ya el de quien vota, sino el de dónde se vota (...)"*[287]

Y es que para Bobbio el defecto de la democracia representativa, si se la compara con la democracia directa, consiste en que la primera tiende a formar en su seno pequeñas oligarquías residentes en las direcciones de los partidos políticos. La solución a este problema consiste para él en la creación y existencia de una pluralidad de oligarquías en competencia entre sí. Así *"tanto mejor si estas pequeñas oligarquías -a través de una democratización de la sociedad civil, a través de la conquista de los centros de poder de la sociedad civil por parte de los individuos cada vez más y cada vez mejor participantes- se hacen cada vez menos oligárquicas y el poder no es sólo distribuido, sino también controlado."*[288] Pues, como señala Touraine recalcando las ideas de Bobbio, un régimen es más democrático cuanto mayor número de personas participan directa o indirectamente en la toma de las decisiones.[289]

Lo que parece claro examinando la doctrina actual, es que resulta en extremo difícil encontrar ningún autor de renombre que considere que en el mundo del presente la democracia participativa pueda substituir por completo a la representativa. Más allá de los múltiples argumentos concretos que se pueden presentar para apoyar esta idea, tal vez sea especialmente clarificadora una reflexión de inicio -o de final, según se mire- por parte de Criado de Diego, el

---

66-67.

286 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 69.

287 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 71.

288 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 77.

289 Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 24.

cual afirma que, por mucho que los instrumentos de la democracia participativa llegaran a substituir e incluso arrinconar a la democracia representativa, siempre quedaría un elemento de representación imposible de eliminar, cual sería el derivado de la misma decisión colectiva tomada por la ciudadanía directamente y sin intermediarios y que hace posible trascender el conjunto de voluntades individuales y llegar a la manifestación unitaria de voluntad que dicha decisión colectiva supone. He ahí la representación inevitable que hace que toda democracia requiera un mínimo elemento representativo.

En palabras de Criado de Diego: *"incluso en situaciones históricas donde el elemento democrático, es decir la participación efectiva e igual de todos en la decisión pública, prevaleciera absolutamente sobre la representación, quedaría siempre un último reducto representativo que permitiera imputar a todos la decisión tomada. Se trata de un aspecto estático irreductible de la representación que permite ligar la unidad de la decisión con la multiplicidad del cuerpo deliberante que la ha tomado, necesariamente considerado como unidad, aunque sólo sea a efectos puramente conceptuales, y no de concepción del estado o de procedimentalidad democrática. Con ello quiero decir que la representación permanece como una categoría de la razón pura que permite distinguir (y, de manera contradictoria, asimilar) la acción colectiva fruto de la deliberación de la decisión puramente individual fruto de la reflexión."*[290]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO II
INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En el presente apartado de este estudio se expondrán los más relevantes instrumentos o mecanismos que conforman en la actualidad la democracia

---

290 Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 277.

participativa. Podría afirmarse que los instrumentos de la democracia participativa que en la actualidad se llevan a la práctica con mayor habitualidad se dividen en dos grandes categorías:

1.- los instrumentos de la democracia participativa de aplicación general.

2.- los instrumentos de la democracia participativa de aplicación local.

Dentro de la primera categoría estarían los instrumentos más "tradicionales" de la democracia participativa tales como el referendo o la iniciativa popular. Instrumentos no practicados en exceso y que en muchos ámbitos tanto doctrinales como políticos -como incluso ciudadanos- son vistos con ciertos recelos (el ejemplo de lo aquí señalado son las reacciones que se producen cada vez que en algún país de la Unión Europea se convoca un referendo sobre el desarrollo y futuro de la Unión).

En la segunda categoría aparecerían los instrumentos más "modernos" de la democracia participativa tales como los presupuestos participativos, los núcleos de intervención participativa o los procesos participativos derivados de la Agenda 21. Instrumentos estos cada vez más practicados y populares, pues parece bastante evidente que es en el ámbito de lo local donde la democracia participativa se desarrolla en el presente con más fuerza y originalidad en sus mecanismos.

No obstante, la clasificación indicada y los instrumentos de la democracia participativa en ella incluidos es una opción, pero no la única291 y bien puede ser puntualizada desde distintos ámbitos de la doctrina. Igualmente definir cada uno de estos instrumentos no resulta siempre sencillo y no es difícil encontrar opiniones discordantes según cuál sea la postura doctrinal estudiada.

---

291 Así, por ejemplo, siguiendo a Font y a Colombo Vilarrasa, se pueden citar diversos instrumentos de la democracia participativa tales como la encuesta de opinión deliberativa, los consejos ciudadanos, los comités consultivos ciudadanos, las estructuras de participación vecinal, los foros de discusión, las conferencias de consenso, la mediación y los instrumentos de la "democracia electrónica". Para estos autores también se pueden citar metodologías como los planes estratégicos, los proyectos educativos de ciudad, los talleres de prospectiva, etc.

-Font, N. *Democràcia i participació ciutadana,* Mediterrània, Barcelona. 1998.

-Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007, págs. 24 y 38.

De esta manera, y a modo de ejemplo, Farley en *Plebiscite and Sovereignty*[292] distingue entre lo que sería el referendo, y en el cual los ciudadanos son llamados a votar para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno, del plebiscito, el cual serviría para que los ciudadanos acepten o rechacen una propuesta que concierne a la soberanía. Sin embargo, Butler y Ranney en *Referendums: a comparative study of practice and theory*[293] disienten y afirman que la distinción entre ambos institutos no está tan clara pues, mientras el término plebiscito procede de la Roma clásica y de la costumbre de legislar por via de consulta a las tribus de la plebe, es en la Suiza de la Edad Moderna y fundamentalmente en el siglo XIX cuando surge el término referendum para definir la práctica de referir (*ad referendum*) ciertas cuestiones del gobierno al pueblo.

Es por la problemática que suponen estas diferencias doctrinales a la hora de definir los distintos instrumentos de la democracia participativa que cualquier clasificación de los mismos tiene que ser por necesidad compleja pues resulta difícil unir en una sola enumeración de tipo descriptivo las distintas posturas de la doctrina. Aun así, y partiendo de criterios, en principio, mayoritariamente aceptados, se puede afirmar que los instrumentos más habituales de la democracia participativa en el presente son los siguientes:

I.- INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DE APLICACIÓN GENERAL:

En este grupo se incluyen aquellos instrumentos de la democracia participativa que, en principio, pueden ser aplicados a cualquiera de los distintos ámbitos territoriales. Es decir, pueden -en teoría- ser aplicados a escala nacional, regional o local. Son el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato y la apelación de sentencia.

1.- El referendo.[294]

---

292 Farley, L. T. *Plebiscite and Sovereignty*, Westview Press Boulder, Colorado, 1986.

293 Butler, D. y Ranney. A. *Referendums: A comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978.

294 Sobre la diferenciación entre referendo y consulta popular -cuestión particularmente relevante en lo relativo a las consultas de ámbito autonómico en España- se recomienda acudir a la pregunta de la presente Tesis titulada "Estado actual de la Democracia Participativa en España" y, en particular, a su sección "Democracia Participativa en España: ámbito autonómico" y, en ella, al capítulo "Democracia participativa autonómica: regulación autonómica" y, en él, al apartado "La regulación autonómica de las consultas populares."

1.1.- Concepto.

El referendo se prevé ya desde el siglo XVIII como mecanismo de participación popular y así las Constituciones revolucionarias francesas de los años Iº, IIIº y VIIIº serían ratificadas mediante consultas populares. El artículo 6º de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 ya preveía el derecho del ciudadano a participar directamente en la formación de la ley y la Constitución Jacobina de 1793 fue la que por primera vez recogió las consultas populares.

En las *Cartas de un burgués de New Haven* Condorcet enumera una serie de mecanismos de participación popular encaminados a evitar que el sistema

---

En dicho punto se trata de diferenciar entre ambos conceptos debido fundamentalmente al interés que esto tiene de cara a la realidad actual española y se cita y analiza como complemento de esta diferenciación la relevante y reciente sentencia del Tribunal Constitucional STC 103/2008, 11 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional define el referendo como una variedad del genérico consulta popular, siendo su elemento característico el sujeto al cual se dirige y que es el cuerpo electoral, a quien se consulta mediante un procedimiento electoral sobre los asuntos públicos. Por tanto, para saber si se está ante un referendo y si, por ello, se requiere autorización del Estado, se ha de acudir al sujeto de la consulta y, si éste es el cuerpo electoral, se estará ante un referendo. En palabras del Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 2º de esta sentencia, *"el referéndum es, por tanto, una especie del género ``consulta popular´´ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [expresivo de la voluntad del pueblo [STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10)] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio).*

Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica ``por vía de referendum´´ (artículo 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 (...)"

representativo acabe convertido en una oligarquía de los representantes. Entre estas medidas prevé el examen popular mediante referendo de las decisiones de la Asamblea cuando el progreso de las luces lo permita y que las cuestiones que hayan de someterse a referendo sean simples y versen sobre intereses esenciales formulándose de una manera sencilla que permita aceptar o rechazar la propuesta con total comprensión evitando así el mal uso del referendo y su crítica por parte de sus detractores.

Condorcet apuesta por la posibilidad de realizar consultas populares sobre las Constituciones y las declaraciones de derechos y afirma que, aunque en su tiempo aun no fuera posible realizar consultas populares sobre las restantes normas jurídicas, confía en que con el paso del tiempo y el progreso de las luces sea posible la ratificación popular de todo tipo de normas jurídicas. Así, dice en su ensayo *Sobre la necesidad de hacer ratificar la constitución por los ciudadanos* que *"yo propongo, por esta vez, limitar este derecho individual tan sólo a los artículos de la Constitución: pero lo hago en la esperanza de que los progresos de la razón y el efecto que necesariamente producirán en los espíritus unas instituciones más legales y justas permitirán más adelante extender este mismo derecho a otras leyes hasta alcanzar a todas."*[295]

En la actualidad, mediante el referendo se somete al cuerpo electoral la aprobación o el rechazo de decisiones de las autoridades legislativas, de actos legislativos. Se trata de aprobar o rechazar una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal siendo siempre la materia de consulta de naturaleza jurídica. Según Kelsen, de acuerdo con el referendo *"ciertos proyectos aprobados por el parlamento tienen que ser sometidos al voto popular, para obtener fuerza de ley."*[296]

El referendo tiene la utilidad añadida de reforzar la norma jurídica ratificada con el plus de legitimidad que supone contar con la aprobación expresa y libremente manifestada de la ciudadanía. El referendo actúa, por tanto, como un mecanismo de legitimación[297]. El referendo también puede ser visto como un sistema de control de la ciudadanía sobre sus representantes, así, para Vega García *"el referéndum, en cuanto instrumento de control, tiene como finalidad evitar*

---

295 Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, págs. 44-45.

296 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 355.

297 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982.

que las Asambleas representativas puedan hacerse portadoras de un falso poder constituyente (...) el referéndum actúa de freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas (...)"[298]

Para Bobbio el referendo es el único instrumento de la democracia participativa que tiene *"concreta aplicabilidad y efectiva aplicación en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada."* Él lo concibe como un recurso para circunstancias extraordinarias, pues desde su punto de vista no sería factible realizar consultas populares con gran frecuencia. No ve como plausible un Estado que hubiera de ser gobernado mediante una continua llamada al pueblo para que se pronunciase en referendo.299

Siguiendo a Dienel[300] es posible señalar una serie de límites o desventajas del referendo:

---

298 -Vega García, P. de *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente,* Tecnos, Madrid, 1985, págs. 121-123.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994. pág. 142.

299 Es interesante observar el implacable efecto del paso del tiempo y el avance de la técnica en el pensamiento de cualquier autor, también en el de Norberto Bobbio. En lo relativo a la posibilidad de realizar referendos de una manera habitual -incluso diaria, como señala que tal vez sería necesario para el caso italiano-, Bobbio indica que esta situación sería imposible *"salvo en la hipótesis -por ahora de ciencia-ficción- de que cada ciudadano pueda transmitir su voto a un cerebro electrónico permaneciendo cómodamente en casa y apretando un botón"*. Para Bobbio, esto es ciencia-ficción pero lo cierto es que hoy en día ya es técnicamente posible. La informática lo permite.

No obstante, unas páginas más adelante de lo anteriormente dicho, Bobbio parece cambiar de opinión al señalar que *"hoy ya no es fruto de una imaginación calenturienta la idea de que la democracia directa pueda ser posible mediante el empleo de computadoras."*

Aun así, más allá de que para Bobbio, fuese o no técnicamente posible lo que llama la "computercracia"-que él parece concluir finalmente que no considera que aun y ser posible permitiera la existencia y mantenimiento de la democracia directa-, no sería deseable, pues, él plantea la participación de la informática en la democracia como un fenómeno que llevaría a votar a los ciudadanos prácticamente cada día y ello, más que positivo, resultaría negativo, pues, *"con nada se corre más riesgo de matar la democracia que con el exceso de democracia."*

En esta misma dirección señalada por Bobbio parecería apuntar la experiencia de democracia participativa de Suiza, donde el elevado número de consultas populares ha acabado por reducir el número de votantes a tantos por ciento a veces muy reducidos.

Bobbio, N. *El futuro de la democracia,* Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 31, 68 y 134.

300 Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa,* Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, págs. 54-55.

1.- el referendo sirve únicamente para discutir cuestiones de determinadas características. En este sentido, las posibles respuestas a la pregunta planteada por la consulta popular se limitan a la alternativa sí/no. Esto límita considerablemente el número de cuestiones a tratar y dificulta el planteamiento de cuestiones complejas o técnicas díficiles de resolver sólo con un sí o con un no.

2.- Para que participe en el referendo, la cuestión a votar debe parecerle lo suficientemente importante al votante, lo cual no siempre sucede. Esto provoca que los niveles de participación popular tiendan a ser bajos.

3.- El efecto de socialización política del ciudadano mediante este instrumento de la democracia participativa no es muy alto ya que se agota con el ejercicio del voto en la consulta popular.

4.- El nivel de información de los votantes tiende a ser bajo. Así, el ciudadano que vota en un referendo suele disponer de un nivel de información sobre lo que vota muy inferior al que acostumbra a tener un representante electo que vota un proyecto de ley en una asamblea representativa.

5.- Los referendos acostumbran a estar demasiado abiertos a fenómenos demagógicos y a motivaciones emocionales influídas y dirigidas generalmente por los partidarios de una u otra opción.

6.- Teniendo en cuenta los habitualmente bajos niveles de participación y los, no pocas veces, escasos efectos sociales del referendo -particularmente cuando son referendos cuyo valor es sólo consultivo-, se le puede considerar como un procedimiento bastante costoso.

1.2.- Tipos de referendo.

Por su fundamento jurídico, el referendo puede ser obligatorio, cuando lo impone una Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas, o puede ser facultativo cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, ya sea una determinada fracción del cuerpo electoral, de las propias Cámaras legislativas o del jefe del Estado.

Por su eficacia jurídica, el referendo puede ser de ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión adquiere plena eficacia por la previa aprobación del

cuerpo electoral, o puede ser consultivo cuando el resultado del referendo no tiene carácer vinculante para las autoridades legislativas ordinarias.

Más en detalle, se pueden distinguir los siguientes tipos de referendo:

a) el referendo obligatorio: Se da cuando la Constitución exige para la aprobación de determinadas leyes (o de la propia Constitución o sus reformas) que se consulte a los ciudadanos obligatoriamente. Este trámite no es un mero complemento, sino que se muestra como un requisito esencial sin cuyo cumplimiento no se "perfecciona" la ley.

b) el referendo facultativo: Se produce cuando, sin exigírsele constitucionalmente que lo haga, la autoridad competente para ello, generalmente la asamblea parlamentaria o el jefe del Estado, toma la iniciativa de someter una norma o su aprobación por la ciudadanía.

Dentro de esta categoría se puede incluir el referendo por vía de petición popular que sería aquel en el que son los ciudadanos los que formulan la petición correspondiente solicitando que una o varias normas aprobadas se sometan al proceso de ratificación popular. El que la norma se tenga que someter a este tipo de referendo dependerá de que se cumplan una serie de requisitos (un suficiente número de firmas reunido, por ejemplo). Puede tener efectos de veto así como recibir dicho nombre si una fracción del cuerpo electoral exige que una ley ya en vigor sea suspendida y sometida a una consulta popular haciendo valer del resultado el que la ley siga en vigor.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

c) el referendo de ratificación: También se le puede llamar de sanción o *post legem* y consiste en la facultad de la ciudadanía de ratificar o anular normas ya aprobadas por la autoridad competente para ello mostrándose la ratificación como requisito necesario para la eficacia de la norma.

d) el referendo consultivo: Consiste en la realización de una consulta popular cuyos resultados no vincularán a las autoridades legislativas competentes. Puede darse en modo *post legem* o en modo *ante legem*, caso este en que se produce la consulta antes de que la norma sea aprobada por la autoridad competente para ello, consultándose la conveniencia de determinados puntos de la misma. En cualquier caso, el referendo consultivo no obliga pero sí que puede llegar a tener un importante valor moral.

2.- El plebiscito.

Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza política o gubernamental. El plebiscito es una consulta popular que no gira alrededor de un acto legislativo -como en el caso del referendo-, sino alrededor de una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.

No obstante, más que como un sistema de manifestación de la voluntad popular sobre temas políticos de excepcional importancia, no resulta del todo extraño observar como el plebiscito se ha acostumbrado y se acostumbre a utilizar -particularmente en los regímenes autoritarios- como un medio de elección o legitimación de gobernantes.

En este último y peyorativo sentido entiende el plebiscito gran parte de la doctrina, y así descubrimos definiciones que del mismo dan autores como Asensi cuando indica que hay que distinguir el referendo del plebiscito pues este último es *"propio de los regímenes autoritarios, por medio del cual se persigue simplemente la adhesión a una persona, al dirigente que lo propone. En este sentido, el plebiscito ha sido utilizado por los dictadores para aparentar el consenso de la población, buscando, al propio tiempo, el respaldo popular. A diferencia del referendum, el plebiscito se produce en contextos donde no existe libertad de expresión ni pluralismo político."*[301]

Es decir, si bien la diferencia entre referendo y plebiscito hay que buscarla en la diferente materia sobre la que versa cada uno, es habitual que la diferenciación entre ambos, en muchos casos, radique en la distinta valoración que reciben por parte de la doctrina, siendo ésta favorable en el caso del referendo y negativa en el caso del plebiscito.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- La iniciativa popular.

La iniciativa popular, al igual que el referendo, se contempla ya desde el siglo XVIII. En las *Cartas de un burgués de New Haven* Condorcet prevé la iniciativa y el veto populares de la legislación así como la iniciativa popular de revisión constitucional[302].

La formulación más habitual de la iniciativa popular es la iniciativa legislativa popular, la cual consiste en el derecho de una determinada fracción del electorado a presentar una proposición de ley al Parlamento -o a otros órganos

---

301 Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 190.

302 Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 45.

legislativos de distinto ámbito territorial-. Por utilizar las palabras de Kelsen, la iniciativa legislativa popular *"consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento."*[303] Para Vega García la iniciativa popular supone un factor dinamizante del poder legislativo, pues *"lo que procura, ante todo, es dinamizar la instancia legislativa, para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella."*[304]

La iniciativa legislativa popular puede estar o no estar formulada ya como ley. Las que no lo están consisten en simples peticiones a la asamblea para que ésta legisle sobre la materia en cuestión. Las que ya están formuladas como ley, una vez aceptadas, se votarán en la asamblea y, en su caso, entrarán en vigor. Kelsen sugería que sería posible que el proyecto de ley propuesto con la iniciativa legislativa popular pudiera llevar aparejado la realización de un referendo para su ratificación: *"la iniciativa popular puede proponer a la vez un proyecto y exigir que sea sometido a referendo."*[305]

Puede darse también el caso de que la iniciativa popular consista en:

1.- iniciativa de reforma constitucional: petición de una parte del electorado de que se produzca una reforma de la Constitución.

2.- iniciativa de convocatoria constituyente: petición de una parte del electorado de apertura de un proceso constituyente con el objetivo de redactar una nueva Constitución.

3.- iniciativa para la convocatoria de una consulta popular: petición de una parte del electorado de que se convoque una consulta popular. Tiene distintas modalidades:

a) iniciativa de referendo consultivo: petición de una parte del electorado de que se convoque una consulta popular consultiva. Kelsen lo contempla cuando indica que *"es posible que las Constituciones estipulen que cuando cierto número de*

---

303 Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia,* Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 65.

304 -Vega García, P. de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente,* Tecnos, Madrid, 1985, págs. 121-123.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 142.

305 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado,* Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 355.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ciudadanos lo pida, un proyecto aprobado por el parlamento deba someterse a un referendo."[306]

b) iniciativa de referendo para la derogación total o parcial de leyes: petición de una parte del electorado de que se convoque una consulta popular con el fin de plantear que se derogue una norma jurídica ya existente.

c) iniciativa de referendo de tratados: petición de una parte del electorado de que se someta a consulta popular un tratado internacional que vincula al Estado.

d) iniciativa de consulta popular para la revocatoria de mandato: petición de una parte del electorado para que se convoque una consulta popular con el fin de plantear la revocación de un cargo o autoridad pública en ejercicio.

e) iniciativa de consulta popular para la apelación de sentencia: petición de una parte del electorado de que se someta a consulta popular una sentencia de un tribunal de justicia que verse sobre la constitucionalidad de una norma jurídica.

Desde múltiples ámbitos existe la petición de ampliar los supuestos actualmente previstos de la iniciativa popular (iniciativa popular para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, etc.).

4.- La revocación de mandato.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Consiste en la facultad de la ciudadanía de retirar del ejercicio de sus funciones a un cargo político o a un funcionario público antes del vencimiento de su plazo de ejercicio. Este procedimiento puede consistir en una petición popular para que un cargo político sea sometido a una nueva elección, quedando en su puesto si resulta reelegido y siendo retirado de su función así como revocado su mandato si no lo resulta.

Como indica Kelsen, el cual estaba a favor de someter a los cargos políticos y a los representantes de la ciudadanía en general a un estrecho control -que incluía la aceptación del mandato imperativo como instrumento de dicho control- ejercido por sus electores para garantizar que cumpliesen con el mandato y la voluntad expresada por éstos, *"a fin de establecer una verdadera relación de representación, no es suficiente que el representante sea nombrado o elegido por el*

---

306 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 355.

representado. Es necesario que el representante se encuentre jurídicamente obligado a ejecutar la voluntad del representado, y que el cumplimiento de esta obligación se halle garantizada jurídicamente." ¿Cuál es la garantía que propone Kelsen? La revocación de mandato. Así, indica que *"la garantía típica es el poder del representado de remover al representante, en el caso de que la actividad de este último no se ajuste a los deseos del primero."*[307]

Revocación de mandato que para diversos autores no es necesariamente incompatible con la prohibición del mandato imperativo. Así se significa, por ejemplo, Criado de Diego.308

5.- La apelación de sentencia.

Con este sistema se somete a votación de la ciudadanía una sentencia de un tribunal. Esta sentencia que se somete a votación popular puede ser una sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley o una sentencia que habilite una situación jurídica inicialmente imposibilitada por una autoridad administrativa o por un tribunal inferior.

De esta manera, se podrá establecer que una determinada fracción del cuerpo electoral sea hábil para solicitar que se realice un referendo mediante el cual y, si así se decide en el mismo, una ley declarada inconstitucional sea mantenida en el ordenamiento al tiempo que la sentencia que la declaraba inconstitucional sea anulada.

O será posible que, mediante un referendo, la ciudadanía anule una sentencia de un tribunal que declaraba conforme a Derecho una situación jurídica que en un primer momento no había sido permitida bien por una autoridad administrativa, bien por un tribunal inferior.

La apelación de sentencia es un instrumento de la democracia participativa poco usual en Europa, pero muy practicado y extendido en América. En este sentido, en los EEUU es habitual que, de manera simultánea a la realización de unas elecciones para la Presidencia, para el Congreso y el Senado o para la elección del ejecutivo y legislativo estatales, se convoquen y realicen referendos estatales cuyo objetivo sea apelar sentencias.

---

307 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 344.

308 Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 267.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II.- INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA DE APLICACIÓN LOCAL:

En este grupo se incluyen aquellos instrumentos de la democracia participativa que, en principio y esencialmente, son de aplicación local o, a lo sumo, regional. Esto no quiere decir que, llegado el caso, no se pudieran aplicarse a nivel nacional, pero o bien no es lo habitual o bien sería de muy difícil realización práctica. Son la asamblea abierta, los núcleos de intervención participativa, los presupuestos participativos y los procesos participativos derivados de la Agenda 21.

1.- La asamblea abierta.

Es el instrumento más puro de la democracia participativa. El originario. El que ya se practicaba en la Grecia clásica. En palabras de Kelsen, *"en una democracia directa, el derecho político por excelencia es el de participar en la asamblea popular."*[309]

La asamblea abierta consiste en la reunión de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos de una comunidad sustituyendo así a las asambleas representativas. En la mayor parte de los casos, esta práctica se realiza a nivel local/municipal siendo las decisiones así tomadas del mismo ámbito competencial. Este sistema de adopción de decisiones políticas también puede denominarse -en Iberoamérica- cabildo abierto.

En la actualidad el mecanismo de la asamblea abierta es, en muchos casos, una herramienta para llevar a cabo otros instrumentos de la democracia participativa tales como los presupuestos participativos, los núcleos de intervención participativa, etc.

Para Bobbio, la asamblea abierta puede que fuese factible en la Grecia clásica, pero no puede verse como un substitutivo de la democracia representativa en el mundo actual en el cual, para él, incluso la llamada "democracia directa de barrio" necesita de la intervención de representantes que complementen y hagan posible en la práctica la toma de decisiones de los vecinos reunidos en asamblea -como, por otra parte y aunque Bobbio no lo cite, también sucedía en la democracia directa de la Atenas clásica-.

---

309 Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979, pág. 279.

Dice Bobbio respecto de la Grecia clásica que *"la asamblea de los ciudadanos -la democracia que Rousseau tenía en la mente- es un instituto -como, por lo demás, Rousseau sabía muy bien- que puede tener vida sólo en una pequeña comunidad, como era la del modelo clásico por antonomasia, la Atenas de los siglos IV y V, cuando los ciudadanos eran pocos millares y su asamblea -teniendo en cuenta a los ausentes por voluntad o por fuerza- se reunía en el lugar convenido (...)*[310]

Respecto a las asambleas populares a nivel de barrio afirma Bobbio que *"si bien es cierto que en el momento de la formación inicial de la participación de barrio o de zona, en el momento del nacimiento más o menos espontáneo de los comités de barrio, se puede hablar apropiadamente de democracia directa (directa, sí, pero cuantitativamente muy limitada), es igualmente cierto -por esta tendencia natural que caracteriza al tránsito de un movimiento de su statu nascenti -como dice Alberoni- a su institucionalización; de su fase espontánea, a la fase de la necesaria organización- que tan pronto como se ha provisto a la legitimación y a la reglamentación de la participación de base, la forma que asume es la de la democracia representativa. También los barrios son gobernados no por la asamblea de los ciudadanos, sino por sus representantes."*[311]

Bobbio ve los instrumentos de la democracia participativa como complementos a la democracia representativa, pero no como substitutos de la misma y así se manifiesta también respecto de la asamblea abierta.

2.- Los núcleos de intervención participativa.

Los NIP son uno de los instrumentos de la democracia participativa local (en principio son municipales, pero pueden ser supralocales) sobre los que más se ha escrito y que más veces se han puesto en práctica. Son uno de los primeros instrumentos de la democracia participativa llevados a cabo y su origen hay que buscarlo en Alemania en 1972, año en el que se comienzan a realizar las primeras experiencias de NIP.

En 1977 aparece el libro *Die Planungszelle. Eine alternative zur establishment-demokratie* -conocido en España como *Repensar la democracia*- de Peter C. Dienel, el teórico principal de los NIP. Esta obra pretende ser una base teórica a las experiencias prácticas derivadas de dichos núcleos de intervención participativa, apareciendo sus reflexiones posteriormente en la obra de autores como Bobbio, Habermas, Subirats, etc.

---

310 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 67.

311 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 68.

Los NIP consisten, en palabras de Dienel, en *"un grupo formado de personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables."*[312]

En la práctica, son generalmente 25 personas escogidas al azar y divididas en grupos de trabajo de 5 personas, que durante unos 3/5 días quedan liberadas de sus tareas cotidianas y a las que se les pide que, en el marco de unas jornadas de trabajo y siendo remuneradas por ello, participen en la discusión y resolución de alguno o algunos de los problemas de la localidad (o del barrio o de la provincia, etc.) de la que forman parte siendo ayudados por moderadores, asesores técnicos expertos y en colaboración con las organizaciones, asociaciones, etc. de la localidad.

Se pretende así establecer un diálogo más fluído entre los ciudadanos (entre ellos, entre ellos y las asociaciones, entre ellos y el gobierno municipal, etc.), unas relaciones más estrechas con los problemas de su comunidad y una resolución más consensuada de dichos problemas mediante un debate abierto y contrastado. Es decir, se busca conseguir una cultura del diálogo, el consenso y la participación ciudadana.

Los NIP se plantean no como un substitutivo a la democracia representativa, sino como un complemento cuyos objetivos son mejorar la capacidad de toma de decisiones y crear nuevas posibilidades de participación ciudadana.

Siguiendo a Harms[313] se pueden señalar una serie de características de los NIP:

1.- permiten una participación plural, activa y responsable de los ciudadanos.

2.- previenen posibles conflictos.

3.- evitan, en principio, las actuaciones por intereses propios; logran que no se faciliten vías de ascenso profesional o social, ni se propicien fórmulas de enriquecimiento, ya que las decisiones que se toman no están influídas por intereses personales, particulares, económicos o de grupos de presión, sino que responden al interés general de la comunidad.

---

312 Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 83.

313 Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003, http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html

4.- brindan al administrador o gestor un grado superior de legitimidad para llevar a buen fin un proyecto elaborado por medio del consenso.

Considera igualmente este autor que los NIP se caracterizan además por una serie de elementos tales como:

1.- la información: mediante el proceso abierto y deliberativo que suponen, los NIP aportan un importante caudal de información a la ciudadanía. Esta información no se debe confundir con la realización de una campaña de marketing para conseguir el apoyo de la ciudadanía a una decisión ya tomada por la Administración. Por el contrario, se trata de plantear todos los aspectos de un tema, hacerlo transparente, presentar los diferentes intereses, las soluciones alternativas, los costes y también las repercusiones tanto sobre la resolución de otros temas (clasificación de prioridades) como sobre las personas afectadas. Este tipo de información crea confianza y evita malentendidos que podrían derivar en un bloqueo o rechazo el proyecto.

2.- la representatividad: los NIP trabajan con una muestra de ciudadanos elegida al azar, lo que, en principio, debiera facilitar que todos o, al menos, la mayoría, de los grupos sociales estuvieran representados. En otros instrumentos de la democracia participativa no es extraño que sólo participen los grupos más directamente afectados por las medidas a establecer, grupos que defiendan intereses específicos o los grupos más militantes.

3.- la neutralidad: tomar parte durante ciertos días en un NIP no proporciona ninguna ventaja o desventaja a nivel económico o profesional. Una de los grandes características del sistema representativo es que representar a los demás acaba convirtiéndose para muchos en una profesión; la representación tiende a crear estructuras y organizaciones con sus intereses propios, sus posibilidades de promoción personal, etc. En los NIP es más difícil que se dé este fenómeno.

4.- la participación real: en los NIP se facilitan las condiciones para una participación real de cada participante. Un NIP organizado en pequeños grupos posibilita que todos puedan aportar algo y que esas aportaciones sean tomadas en consideración.

5.- la sostenibilidad: mediante los NIP se pretende que los ciudadanos se conviertan en los verdaderos agentes del desarrollo sostenible, que piensen a largo plazo y que, sirviéndose de los espacios de decisión compartida y pública que son los NIP, caminen en la dirección de buscar un verdadero equilibrio de

poderes sociales que facilite la sostenibilidad y la integración de los grupos humanos marginados social y políticamente.

6.- la cohesión social: una de las mayores ventajas de los NIP es que los tres grupos de interés implicados (agentes sociales, expertos y ciudadanos de a pie) contribuyen conjuntamente al proceso de toma de decisiones. Los ciudadanos como potenciales beneficiarios de las medidas adoptadas han de ser los mejores jueces para evaluar las diferentes opciones basándose en la información sobre intereses, inquietudes, efectos y consecuencias, facilitada tanto por los representantes de los grupos de intereses, entidades, organizaciones, grupos de afectados, etc. como por los expertos neutrales. El trabajo en los NIP integra los distintos barrios, estratos sociales, grupos de edad, etc., y se convierte en un vehículo que crea comunidad comprometiendo a los ciudadanos en un proyecto común de desarrollo de su municipio.

Harms indica diversas materias que pueden ser tratadas -y que ya son y han sido tratadas en muchas experiencias prácticas- mediante los NIP[314]:

-Urbanismo: diseño de centros urbanos; saneamiento de zonas industriales en declive; diseño de nuevos barrios de viviendas; ubicación y equipamientos de instalaciones deportivas.

-Tránsito: diseño de un transporte público más atrayente.

-Energía: energía ecológica; la energía del futuro.

-Política medio-ambiental: planificación de sistemas de recogida de basuras; ubicación de vertederos e incineradoras.

-Política social: diseño de parques públicos y de ocio; estrategias para facilitar la convivencia de nacionales y extranjeros; lucha contra las drogas; tareas y competencias de organizaciones locales para favorecer la integración laboral de mujeres.

-Sanidad: definir las prioridades del sistema público de sanidad; financiación del sistema; servicios para enfermos mentales; problemas relacionados con las tecnologías genéticas.

-Medios de comunicación: futuro del teléfono digital; regulación de las

---

314 Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003, http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html

consecuencias sociales de las nuevas tecnologías; televisión via cable y los mayores.

-Presupuestos locales[315].

Los NIP surgieron hace más de treinta años en Alemania, país donde se han realizado múltiples experiencias, pero se han extendido a otros países tanto de Europa -entre ellos España, particularmente en Cataluña y el País Vasco- como de fuera de Europa. Por citar un caso concreto, en el Reino Unido, desde su primera presentación a los medios de comunicación en 1995 se han realizado más de treinta proyectos NIP destacándose la actividad promocional del modelo NIP por parte del Institute for public policy research. También en los EEUU el modelo NIP se ha aplicado, así el Jefferson center for new democratic processes lleva años trabajando en el modelo NIP[316]. Los ejemplos concretos de NIP dignos de destacarse son diversos y las materias tratadas por los mismos también. Unos pocos de ellos serían[317]:

-Munich (Alemania): consolidación del presupuesto.

-Schwelm (Alemania): gestión de residuos.

-Wuppertal (Alemania): saneamiento urbano; regulación de las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías de la comunicación.

-Berlín (Alemania): abastecimiento energético del futuro.

-Colonia (Alemania): plaza del ayuntamiento.

-Solingen (Alemania): parque de ocio -*Solingen-Bärenloch*-.

-Hannover (Alemania): regulación de las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías de la información.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

315 Evidentemente, dependerá de la distribución competencial entre las distintas administraciones territoriales que tenga cada país que las citadas materias puedan tratarse mediante NIP en el nivel local o deban ser tratadas en niveles territoriales superiores.

316 Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000.

317 Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003. http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html

-Gevelsberg (Alemania): proyecto urbanístico.

-Jüchen (Alemania): abastecimiento energético.

-Dortmund (Alemania): televisión por cable para mayores.

-Frankfurt (Alemania): criterios para una oficina de promoción de la igualdad de géneros.

-Brabant-wallon (Bélgica): ordenación del territorio.

-Idiazabal (España): dictamen ciudadano del complejo deportivo de Idiazabal.

-Corbera de Llobregat (España): retos de la inmigración.[318]

-Montornès del Vallès (España): proyecto urbanístico.[319]

-Sant Quirze del Vallès (España): plan general de urbanismo.[320]

-y otros tantos como Rubí, Calafell, etc.

3.- Los presupuestos participativos.

En la actualidad, uno de los instrumentos más relevantes y populares de la democracia participativa son los presupuestos participativos. Esto es así tanto en Europa, como en América, como, incluso, en otras latitudes en principio ajenas a los sistemas jurídicos occidentales.

Los presupuestos participativos podrían ser definidos como aquel instrumento de la democracia participativa -en principio local aunque también puede ser regional- mediante el cual el gobierno municipal consigna una determinada

---

318 AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans,* Escola d´ Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, pág. 75.

319 AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans,* Escola d´ Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, pág. 101.

320 AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els processos d´Agenda 21 local dels municipis de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat,* Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitar, Grup de treball d´implicació dels agents socials i econòmics en els processos d´Agenda 21 local, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003, pág. 6.

parte del presupuesto de un municipio -no suele ser la totalidad pero tampoco es imposible que lo sea- para su administración y utilización en aquellos objetivos que decida no el gobierno municipal unilateralmente, sino dicho gobierno municipal en colaboración con los vecinos del municipio, los cuales participarán en el proceso de decisión de los objetivos a alcanzar con esa parte del presupuesto municipal así como el modo de alcanzar dichos objetivos, ya sea simplemente siendo oidos en sus necesidades y deseos o, además de siendo oidos, decidiendo en qué y cómo se gasta.

Los presupuestos participativos, como instrumento de la democracia participativa que son, no pretenden eliminar el elemento representativo en la formación y decisión del presupuesto municipal. Su objetivo es complementar[321] al gobierno municipal, es decir a los representantes de los ciudadanía, con la participación de los ciudadanos a la hora de elaborar una parte del gasto municipal. Tal como señalan Ganuza Fernández y Álvarez de Sotomayor *"no hay ninguna experiencia que no haya contado con la iniciativa del Ejecutivo municipal (...) el presupuesto participativo combina una participación directa y representativa, complementando la democracia representativa con la participación directa de la ciudadanía (...)"*322

Es interesante apuntar que los presupuestos participativos suelen dedicarse a materias relativas a las infraestructuras y lo servicios del municipio dejando al margen los gastos dedicados al funcionamiento de la administración municipal.

De una manera lo más esquematizada posible -y teniendo en cuenta que el tamaño del municipio hará que en muchas ocasiones haya más o menos fases intermedias, así como más o menos órganos interpuestos entre las asambleas y el gobierno municipal-, el funcionamiento habitual de unos presupuestos participativos podría dividirse en una serie de fases comunes a la mayoría de ellos:

---

321 Para Acosta Fernández, los presupuestos participativos son *"un nuevo elemento del ámbito político que no sustituye sino que complementa a la democracia representativa tradicional, buscando ampliarla y ejercer una función de control del Estado y los representantes políticos entre uno y otro momento electoral (...)"* Acosta Fernández, E. "Los presupuestos participativos: el caso de Córdoba" en AAVV. *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa,* Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003, pág. 236.

322 Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos,* Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pág. 33.

1ª) el gobierno municipal consigna una parte de los presupuestos municipales -lo normal es que sea entre un 25% y un 50% aunque hay casos en que no existe límite- a los presupuestos participativos. Hace pública esta consignación y abre el proceso de participación ciudadana.

2ª) los vecinos del municipio -también puede ser una región- se organizan en una o varias asambleas populares323 en las cuales exponen sus necesidades: servicios municipales de los que carecen, prestaciones públicas que desean mejorar, etc. Sistematizan dichas necesidades en una serie de informes de necesidades y nombran delegados de las asambleas.

3ª) los delegados elegidos por las asambleas se reunen con técnicos y expertos -personas con conocimientos profesionales de construcción, suministro de servicios, etc.- así como con miembros del gobierno municipal y, sirviéndose de los informes de necesidades redactados por las asambleas, elaboran informes técnicos en los que calculan las posibilidades reales de realización de las peticiones de las asambleas, presupuestan sus costes y elaboran una lista en la que ordenan las peticiones en base a su urgencia o importancia.

4ª) en esta fase del proceso hay dos posibilidades: o bien los informes técnicos se remiten a las áreas del gobierno municipal relacionadas con las distintas materias que han sido catalogadas como de mayor urgencia o importancia en dichos informes técnicos para que se lleven a cabo las actuaciones necesarias y se resuelvan las necesidades expresadas por los ciudadanos; o bien los informes técnicos se remiten nuevamente a las asambleas populares para que éstas manifiesten su parecer sobre lo decidido por sus delegados en colaboración con los técnicos y los miembros del gobierno municipal, hagan los cambios que estimen oportunos -siendo asesoradas por los técnicos y los miembros del gobierno municipal- y aprueben una lista definitiva de actuaciones a realizar, la cual se remitirá al gobierno municipal para que éste, a través de sus distintas áreas de gobierno, ejecute dichas actuaciones en el orden explicitado en la lista.

5ª) en último lugar, y generalmente ya a lo largo del año siguiente, antes de comenzar los siguientes presupuestos participativos, se hará por parte del gobierno municipal una exposición pública de los resultados obtenidos con los presupuestos participativos del año anterior: obras realizadas, actuaciones

---

323 Las asambleas populares acostumbran a corresponderse con un barrio, un distrio o una zona concreta de la ciudad. No obstante, los ciudadanos pueden distribuirse siguiendo criterios no estrictamente territoriales, sino sectoriales, esto es, organizarse en función de la materia que se trate monotemáticamente en esa asamblea: alcantarillado, educación, etc.

comenzadas, etc. Con esta información comenzarán a trabajar las asambleas populares del nuevo año.

Como ya se ha señalado más arriba, hay que tener en cuenta que la duración y la ordenación final de todo este proceso dependerá del tipo de población ante la que nos encontremos. No serán iguales, evidentemente, los presupuestos participativos de una región como Kerala en la India de unos 30 millones de habitantes o de una ciudad como Porto Alegre en Brasil de aproximadamente 1´5 millones, que los de un pequeño pueblo catalán como Sant Vicent d´Hortons de no más de 2.500 habitantes.

En las regiones o localidades de gran población para el funcionamiento de los presupuestos participativos se necesitan diversidad de órganos intermedios entre las asambleas vecinales y el gobierno municipal (desde comités de delegados de las asambleas, hasta consejos que se encarguen de velar por la transparencia de un proceso con tanta población implicada, etc.). Sin embargo, en un pequeño pueblo o ciudad puede bastar con que haya una sola asamblea, que se comunicará sin necesidad de intermediarios con el gobierno municipal, con lo que ni siquiera sería necesaria la existencia de delegados.

No hay que ignorar tampoco que es del gobierno municipal de quien depende la forma en que se organicen los presupuestos municipales y el nivel de participación real de los ciudadanos en la toma de decisiones y así habrá municipios en los que los vecinos sólo serán oidos en sus necesidades y deseos por el equipo de gobierno municipal y otros municipios en los que, además de esto, los vecinos tendrán verdadera influencia y capacidad decisoria en los objetivos finales de los presupuestos así como en el modo en que se alcancen dichos objetivos.

Más allá de estas reflexiones, lo que resulta en cualquier caso cada vez más evidente a la luz del veloz aumento del número de municipios que se sirven, de una u otra manera, del uso de los presupuestos participativos, es que este instrumento de la democracia participativa es posiblemente el que va camino de tener mayor popularidad y predicamento entre los ciudadanos. Eso si no es ya el más popular de todos. Los motivos que se podrían dar para explicar esto son diversos:

1.- Su ámbito de aplicación es esencialmente local. Y es en este nivel donde los ciudadanos perciben y valoran con mayor sencillez, claridad y cercanía los efectos de una medida gubernativa en general y de un instrumento de la democracia participativa en particular.

2.- Cumple con efectividad los distintos elementos que se pretenden conseguir con la democracia participativa:

a) aumento del nivel de implicación de los ciudadanos en su propio gobierno: reuniones en asambleas, capacidad de opinión y decisión sobre lo que se debe hacer o no hacer en el municipio, mayor conocimiento sobre las labores de gobierno y las necesidades de la comunidad, etc.

b) mejora del control de los ciudadanos sobre sus gobernantes y aumento de la transparencia gubernativa: la ciudadanía conoce más y mejor cómo se distribuyen los fondos del ayuntamiento, cuál es el coste real de las actuaciones, cómo se llevan a cabo dichas actuaciones municipales, etc. Además, resulta más difícil que exista corrupción al haber tantas personas implicadas en los gastos municipales.

3.- Los resultados suelen beneficiar a aquellos miembros de la comunidad que más lo necesitan: los resultados son concretos, materiales y observables y dar voz a colectivos que generalmente no la tienen, aumenta su influencia y, por ello, su capacidad de beneficiarse de los fondos municipales en áreas especialmente sensibles (en el caso de ciudades con grandes bolsas de marginalidad es habitual que aumenten y mejoren los servicios básicos).

4.- Se optimiza el gasto municipal y aumentan los ingresos del municipio: es habitual que los vecinos paguen más y mejor sus impuestos al observar físicamente que influyen en el gasto de los mismos y al ver el resultado de su empleo consensuado. Además, los propios vecinos -que son los que más conocen la realidad de sus barrios- toman parte en la elección de los métodos para llevar a cabo las actuaciones y se evita que se gasten fondos equivocadamente.

5.- Se genera un sentimiento de comunidad mayor: las asambleas fomentan que los vecinos se conozcan, colaboren y lleguen a acuerdos sintiéndose en mayor medida que antes parte de un todo que actúa conjuntamente.

6.- Se evita la exclusión social de los grupos sociales menos favorecidos: pues los miembros de estos grupos, al tomar parte en los presupuestos participativos en condiciones de igualdad con el resto de sus vecinos, sienten que sus opiniones son valoradas y que se les tiene en cuenta.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ante esto no es de extrañar que en el año 1996 la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, que tuvo lugar en Estambul, -en el seno del Encuentro Internacional de Hábitat II de la ONU- incluyera en su declaración final la recomendación de la aplicación de los presupuestos participativos calificándolos como *"buena práctica de gestión urbana."* Igualmente, el informe del PNUD -Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- sobre Desarrollo Humano de 2002 fue dedicado expresamente a valorar la democracia, haciendo una mención especial a las experiencias de los presupuestos participativos como procedimiento básico encaminado a mejorar el desarrollo humano en su más amplio sentido.[324]

4.- Los procesos participativos derivados de la Agenda 21.

Del 3 al 14 de junio de 1992 tuvo lugar en Rio de Janeiro (Brasil) la Cumbre de la Tierra sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, en la cual se aprobó con el voto favorable de 173 países el Plan de acción de la ONU para un desarrollo sostenible en el siglo XXI o Plan 21, también conocido como Agenda 21.

Los objetivos de la Agenda 21 abarcan aspectos económicos, sociales, culturales y -lo que es lo más conocido- relativos a la protección del medio ambiente. El fin esencial de la Agenda 21 es cambiar el modelo actual de desarrollo económico y humano y conseguir un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente y más equitativo en el reparto de la riqueza entre los seres humanos. Un modelo que satisfaga las necesidades de la generación actual pero que no comprometa el desarrollo de las generaciones futuras.

La Agenda 21 en sí no es, por tanto, un procedimiento o mecanismo jurídico que pueda ser tenido como un instrumento de la democracia participativa, pero para la obtención de los objetivos de la Agenda 21 sí que se prevé, en el propio articulado de la Agenda 21, la utilización de procedimientos participativos a nivel local. La importancia de lo local es uno de los puntos esenciales de la Agenda 21 y, en este sentido, el compromiso que la misma establece para con las ciudades y las autoridades locales como promotoras de los objetivos de la Agenda 21 ha llevado a que en la actualidad más de 5.000[325] ciudades a nivel mundial se hayan implicado en los objetivos de la Agenda 21.

---

[324] Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pág, 21.

[325] http://www.bcn.cat/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm#top
Página del Ayuntamiento de Barcelona.

Así, el capítulo 28 de la Agenda 21[326] insta a los poderes locales a participar y a

---

[326] CAPÍTULO 28: "INICIATIVAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN APOYO DEL PROGRAMA 21."

ÁREA DE PROGRAMAS

Bases para la acción

28.1. Como tantos de los problemas y de las soluciones de que se ocupa el Programa 21 se relacionan con las actividades locales, la participación y cooperación de las autoridades locales constituirán un factor determinante para el logro de los objetivos del Programa. Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

Objetivos

28.2. Se proponen los siguientes objetivos para esta área de programas:

a) Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un "Programa 21 local" para la comunidad;

b) Para 1993, la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas con el objeto de aumentar la cooperación entre las autoridades locales;

c) Para 1994, los representantes de las asociaciones municipales y otras autoridades locales deberían haber incrementado los niveles de cooperación y coordinación, con miras a aumentar el intercambio de información y experiencias entre las autoridades locales;

d) Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución.

Actividades

28.3. Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobra la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional.

28.4. Podría promoverse la asociación entre las organizaciones y los órganos pertinentes, tales como el PNUD, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA, el Banco Mundial, los bancos regionales, la Unión Internacional de Administraciones Locales, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, la Cumbre de las Grandes Ciudades del Mundo, la

cooperar en la obtención de los objetivos de la Agenda 21 y a crear su propia versión de la Agenda 21 -se refiere a ella como Programa 21 local- para su municipio, sirviéndose para ello de procedimientos participativos consistentes en:

a) consultas y diálogos de las autoridades locales con los ciudadanos, las asociaciones y las empresas privadas del municipio que lleven a un consenso que permita crear un Programa 21 local.

b) cooperación y coordinación de las autoridades municipales con las asociaciones del municipio con el fin de conseguir un aumento del intercambio de información.

c) integración de las mujeres y de los jóvenes en los procesos de adopción de

---

Organización de Ciudades Unidas y otras instituciones internacionales pertinentes, con miras a movilizar una mayor financiación internacional para los programas de las autoridades locales. Un objetivo importante sería respaldar, ampliar y mejorar las instituciones ya existentes dedicadas al aumento de la capacidad de las autoridades locales y la ordenación del medio ambiente local. Para ello:

a) Se pide a Hábitat y a otros órganos y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que fortalezcan sus servicios para reunir información sobre las estrategias de las autoridades locales, en particular las que vayan a necesitar financiación internacional;

b) Se podrían celebrar consultas periódicas con los asociados internacionales y los países en desarrollo para examinar estrategias y considerar el mejor modo de movilizar el apoyo internacional. Esta consulta sectorial complementaría las consultas simultáneas concentradas en los países, tales como las que se realizan en grupos consultivos y mesas redondas.

28.5. Se exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales.

Medios de ejecución

A) Financiación Y Evaluación De Los Costos

28.6. Se recomienda que todas las partes evalúen de nuevo las necesidades de financiación en esta área. La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) del fortalecimiento de los servicios internacionales de secretaría para la ejecución de las actividades de este capítulo ascenderá a aproximadamente 1 millón de dólares a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos.

B) Desarrollo De Los Recursos Humanos Y Aumento De La Capacidad

28.7. Este programa debería facilitar las actividades de aumento de la capacidad y formación que ya figuran en otros capítulos del Programa 21.

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter28.htm

Página del Departamento de asuntos sociales y económicos de la ONU.

decisiones, planificación y ejecución.

Los mecanismos concretos para realizar estas tareas son diversos: debates públicos, grupos de trabajo formados por representantes de las autoridades locales, de los agentes sociales y de la ciudadanía, encuestas locales, recogida de propuestas ciudadanas, servicios públicos de información y atención, voluntarios promotores de la Agenda 21 local que informan a la ciudadanía, etc.

En el ámbito europeo y con posterioridad a la Agenda 21, se firmó el 17 de mayo de 1994 la Carta de Aalborg de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad, en la que se establece el compromiso de desarrollar los objetivos de la Agenda 21 a nivel europeo mediante procedimientos participativos. La Carta de Aalborg parte de un reconocimiento de la responsabilidad de las ciudades -especialmente las ciudades del mundo occidental- en la actual situación del medio ambiente y constata la capacidad de las ciudades para contribuir al desarrollo sostenible sirviéndose de procedimientos que favorezcan la participación, la concertación y la movilización de esfuerzos y recursos. Uno de los compromisos de los signatarios de la Carta de Aalbörg -hoy ratificada por 1.200 ciudades europeas- es *"tratar de llegar a un consenso en el seno de nuestras comunidades sobre una Agenda 21 de alcance local antes de finalizar el año 1996"*.[327]

Las ciudades que, siguiendo la Agenda 21 y la Carta de Aalborg, han puesto en práctica en Europa procesos participativos para promover un desarrollo sostenible han conseguido un relevante éxito en lo relativo a la organización de dichos procesos y al intercambio de información entre las autoridades públicas, los agentes sociales y la ciudadanía, pero en muy raros casos han conseguido cumplir los plazos que tanto la Agenda 21 como la Carta de Aalborg establecieron en su día.

Hay que destacar que los procesos participativos derivados de la Agenda 21 no son de los instrumentos de la democracia participativa que en mayor medida permiten la participación del ciudadano en su gobierno, si por esto se entiende que el ciudadano decida o codecida con las autoridades públicas. El elemento participativo que en ellos hay es, en esencia, de intercambio de información entre las autoridades locales, los agentes sociales y los ciudadanos para permitir unas decisiones públicas locales más consensuadas -lo cual supone limitar estos procesos participativos a los dos, tres o cuatro primeros escalones de la escala

---

[327] http://www.bcn.cat/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm#top
Página del Ayuntamiento de Barcelona.

de participación de Arnstein, pero sin llegar al quinto[328]-.

No obstante, unos procesos participativos que se aplican en multitud de ciudades en todo el mundo -en España los practican entre otras Barcelona, Málaga, Granada, La Coruña, etc.- merecen ser destacados, pues, no en vano, son uno de los mecanismos participativos más populares en la actualidad.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

[328] Arnstein, S. R. "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, julio de 1969, págs. 216-224. http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf

SEGUNDA PARTE

REGULACIÓN Y PRÁCTICA INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I

REGULACIÓN Y PRÁCTICA EUROPEA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A continuación se examina el desarrollo de la democracia participativa en Suiza, Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y Finlandia. Suiza se examina debido a que es posiblemente el país más desarrollado, no sólo de Europa, sino del mundo en materia de democracia participativa. Alemania por el elevado nivel de desarrollo de su democracia participativa en el ámbito local y por los destacados avances que ha llevado a cabo desde la reunificación, así como, al igual que Francia e Italia, por su relevancia en el contexto jurídico europeo y por su influencia en el ordenamiento español. Y el Reino Unido y Finlandia por conocer cómo dos países que no pertenecen al sistema de Derecho Continental han resuelto la problemática del gobierno participativo.

I.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN SUIZA

1.- Orígenes históricos.

La noción de democracia participativa se relaciona habitualmente con el sistema suizo así como con su práctica política. Esta asociación es fácilmente comprensible si tenemos en cuenta la frecuencia con la que se recurre a los mecanismos de consulta popular en la vida política helvética. Quepa en este sentido señalar que, de los 500 referendos que a nivel nacional se habían realizado hasta 1978, 297 fueron llevados a cabo en Suiza[329].

Sólo entre 1966 y 1974 se celebraron ochenta referendos de muy variado contenido: inflación, arrendamiento, transporte, medio ambiente, vivienda, familia, deportes, políticas de crédito, protección a los animales, sufragio femenino –mediante referendo el 7 de febrero de 1971 se concedió a la mujer el derecho al voto para las elecciones federales. En el nivel cantonal no se culminó el proceso hasta 1990, cuando Appenzell y Inner-Rhoden, los dos últimos

[329] Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001, págs. 42-45.

cantones que restaban por instaurarlo, lo aprobaron[330]-, etc. Como indica Trechsel[331], desde 1848 Suiza ha realizado más referendos que el resto de los países que práctican este instrumento de la democracia participativa juntos.

La experiencia suiza con la democracia participativa, si bien ya se había dado en algunos cantones en la Baja Edad Media[332], se perdería durante la Edad Moderna para eclosionar a partir de los primeros años del siglo XIX. Así, tras la derrota napoleónica, Suiza aparecía como una unión de 22 cantones que en el año 1802 reanudaría la tradición de las decisiones plebiscitarias para aprobar la segunda Constitución Helvética produciéndose entre los años 1830 y 1840 un periodo de "regeneración liberal"[333] por el que la mayoría de los cantones adoptaron la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular pues, en sus inicios, el plebiscito se utilizaba sólo para los casos de modificación constitucional.

En 1848 entraría en vigor una nueva Constitución, la cual también sería sometida a ratificación popular y aprobada por 15 de los 22 cantones. Esta

---

330 http://es.encarta.msn.com/encyclopedia_761571795_7/Suiza.html
Página de la Enciclopedia Encarta.

331 Trechsel, A.H. "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system", *The referendum experience in Europe*, Mcmillan, 1996, pág. 185.

332 En Suiza a lo largo de la época bajomedieval se experimentaron modelos que bien se podrían encuadrar dentro de la democracia directa y así los habitantes de muchos de los cantones, como por ejemplo el de Berna, tomaban decisiones en asambleas públicas. Un ejemplo de esto se dio en el año 1420 cuando los ciudadanos de Ginebra rechazaron mediante una consulta popular su anexión al condado del mismo nombre, el cual había comprado el duque de Saboya.

Ya antes del siglo XVI en el Valle de los Grisones existían unas comunidades que se reunían en asambleas para la toma de acuerdos en temas de interés común. Este método de toma de decisiones, siempre locales, era ya conocido como referendo en esta época bajomedieval siendo practicado hasta 1798 para ser anulado en la época napoleónica y reestablecido en 1815. Igualmente, y también ya durante los siglos bajomedievales, en la Dieta suiza, es decir, en la reunión de los representantes de las comarcas suizas, era habitual que se votara *ad referendum*.

Otra institución de gobierno directo que ya se practicaba en la Edad Media era el *Landsgemeinde* -la cual se mantiene en la Suiza actual-. El *Landsgemeinde* era -y es- la asamblea de ciudadanos que en el seno de pequeñas comunidades tenía la capacidad de tomar decisiones locales reuniéndose una vez al año al aire libre, pareciendo correcto afirmar que su origen procede del *Things* germánico el cual era una asamblea de hombres libres, de guerreros.
http://www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos_pol_ticos_del_ciudadano.html
Página Oficial del Gobierno de Suiza.

333 Trechsel, A.H. "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system", *The referendum experience in Europe*, Mcmillan, 1996, pág. 186.

Constitución es considerada por gran parte de la doctrina como el instrumento jurídico consagrador del referendo y de la iniciativa popular en Suiza.[334]

Progresivamente el sistema de ratificación popular se extendió a más áreas junto con las de carácter constitucional y, así, en 1874, mediante una profunda reforma de la Constitución federal -se la llamó *totalrevision*[335], pues fue una reforma tan profunda que no es extraño considerar a la Constitución de 1874 como una nueva Constitución distinta de la de 1848[336]-, lo hizo tanto a las leyes federales como a los decretos de aplicación general adoptados por el parlamento, incluyendo en 1891 la ratificación de reformas parciales (y no sólo generales como hasta entonces) de la Constitución Federal.

Paralelamente a esto, en 1865 una revisión parcial de la Constitución Cantonal de Zurich introdujo la iniciativa popular haciendo que 10.000 votantes pudieran demandar la reforma de la Constitución y en 1869 una revisión total de esta Constitución Cantonal hizo que el gobierno cantonal debiera ser elegido directamente por los ciudadanos y no por el parlamento cantonal.

El ejemplo de este cantón fue seguido por otros y así el de Lucerna introduciría el referendo de tipo facultativo. Con lo que Suiza se convirtió ya en el siglo XIX en un Estado con una democracia caracterizada por introducir de manera decidida fórmulas de la democracia participativa tales como los referendos y las iniciativas populares tanto a nivel cantonal como federal.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

2.- Regulación actual.

La regulación de la democracia participativa suiza en el nivel federal se realiza en el presente en los artículos 138 y siguientes de la Constitución Federal de 18 de abril de 1999.

El referendo se regula en los artículos 140[337] y siguientes de la Constitución federal. Actualmente, existen dos tipos de referendo en Suiza:

---

334 Grisel, E. *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en Droit suisse,* 2ª edición, Berna, 1997, págs. 54-55, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico,* Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 17.

335 http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sz__indx.html
Página del Instituto de Derecho Internacional de la Universidad de Berlín.

336 Rohr, J. *La démocratie en Suisse,* Économica, París, 1987, pág. 431.

337 Artículo 140: Referendo obligatorio
1.- "Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los cantones:
a) las revisiones de la Constitución;

A) obligatorios (artículo 140):

1) obligatorios que requieren el voto del pueblo y de los cantones[338]: su realización es obligatoria en caso de reforma total o parcial de la Constitución federal, adhesión a organismos internacionales y para las Leyes Federales

---

b) la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;
c) las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.
2.- Deberán ser sometidos al voto del pueblo:
a) las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución;
abis) el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea federal relativos a una iniciativa popular general.
b) las iniciativas populares generales rechazadas por al Asamblea federal.
c) la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos."
Artículo 141: Referendo facultativo
1.- "Si 50 000 ciudadanos con derecho de voto u ocho cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular:
a) las Leyes Federales;
b) las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año.
c) las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;
d) los tratados internacionales que:
1.- tengan una duración indeterminada y no sean denunciables;
2.- prevean la adhesión a un organismo internacional;
3.- contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.
2.- Derogado."

[338] Siguiendo al artículo 142 de la Constitución federal es importante destacar que se considera que la voluntad de un cantón queda representada por el resultado del voto popular en dicho cantón. También hay que destacar que el voto de los cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (ciudad y campo) y Appenzell (las dos Rodas) cuenta cada uno como medio voto.
Artículo 142 Mayorías requeridas
1.- "Los actos sometidos a la votación popular se aceptarán por mayoría de los votantes.
2.- Los actos sometidos a la votación popular y a la de los cantones necesitarán ser aprobados por la mayoría de los votantes y la mayoría de los cantones para que se acepten.
3.- El resultado del voto popular en un cantón representa la voluntad de éste.
4.- Los cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (Ciudad y Campo), y de Appenzell (las dos Rodas)cuentan cada uno como un medio voto."

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año.

2) obligatorios que requieren el voto del pueblo: su realización es obligatoria en caso de iniciativas populares para la reforma total de la Constitución, proyectos de ley y contraproyectos de la Asamblea federal relativos a una iniciativa popular general, iniciativas populares generales rechazadas por al Asamblea federal y la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos.

B) facultativos[339] (artículo 141): deben solicitarlos 50.000 ciudadanos u ocho cantones en un plazo de 100 días desde la publicación de la norma jurídica y se pueden aplicar a las leyes federales, a las leyes federales urgentes cuya validez sobrepase un año, a las disposiciones federales en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean y a los tratados internacionales que tengan una duración indeterminada y no sean denunciables; prevean la adhesión a un organismo internacional; o contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.

Es importante destacar que los referendos facultativos no pueden ser convocados por el gobierno o por el parlamento federal, por lo que es posible afirmar que el referendo no es en Suiza un mero instrumento ratificatorio del poder político. Esto se confirma por el hecho de que los referendos en Suiza no son consultivos sino que su resultado es siempre vinculante adquiriendo fuerza de ley[340].

En cuanto a cuáles han sido los resultados de los referendos convocados, estos varían en función del tipo de consulta. La votación de propuestas del gobierno en referendos constitucionales obligatorios ha sido generalmente positiva (es decir, favorable al gobierno), pero, por otro lado, la votación en referendos facultativos solicitados por la ciudadanía ha tendido a ser negativa.

Esta tendencia parece revelar que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue en gran medida controlada por los legisladores electos. Aunque de la experiencia suiza parece extraerse que la existencia de instrumentos de democracia participativa ejerce, como mínimo, una labor preventiva sobre la acción del legislador y

---

339 Rohr, J. *La démocratie en Suisse*, Économica, París, 1987, págs. 295-298.

340 Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001, págs. 42-45.

conduce a la búsqueda de consensos más sólidos que eviten un potencial varapalo electoral ante la convocatoria de un referendo.[341]

A modo de ejemplo reciente, quepa citar el referendo federal realizado el 1 de junio de 2008 en el que los suizos rechazaron por un 64% la posibilidad de otorgar o no la nacionalidad suiza a nivel municipal.[342]

Respecto a las iniciativas populares, las mismas se regulan en los artículos 138 y siguientes de la Constitución federal. Se puede presentar una iniciativa legislativa popular para la reforma total o parcial de la Constitución federal y para la adopción, modificación o derogación de disposiciones legislativas federales. Los artículos 138 y 139 de la Constitución Federal[343] regulan la

---

341 Rohr, J. *La démocratie en Suisse*, Économica, París, 1987, págs. 299-311.

342 Este fue un referendo promovido por el partido de derecha nacionalista UDC-SVP mediante el cual se pretendía que la concesión de la nacionalidad suiza dependiera de la decisión mediante votación de los vecinos del municipio en el cual residiera el solicitante de dicha nacionalidad. En este referendo 25 de los 26 cantones que componen Suiza (con la excepción del cantón de Schwyz, donde se aplicaba este procedimiento, lo cual provocó un pronunciamiento del Tribunal Federal en 2003 considerándolo una práctica *"contraria a la Constitución y al Estado de Derecho, discriminatoria y arbitraria."*) se pronunciaron claramente en contra de la propuesta siendo los votos negativos totales del 64%. La participación fue del 46%.
Es de destacar que los mayores porcentajes de voto negativo se dieron en la Suiza francesa (un 82% en Neuchátel, un 81% en Vaud, etc.) mientras que en la Suiza alemana la negativa fue menos intensa (un 71% en Basilea fue el porcentaje más elevado). Carrizo Couto, R. *Suiza rechaza en referéndum el veto local a la concesión de nacionalidad*, Diario El País, 2 de junio de 2008, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/rechaza/referendum/veto/local/concesion/nacionalidad/elpepiint/20080602elpepiint_5/Tes/

343 Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999:
Artículo 138: Iniciativa popular para la reforma total de la Constitución
1.-"100 000 ciudadanos con derecho de voto pueden proponer la revisión total de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa.
2.- Esta proposición se someterá al voto del pueblo."
Artículo 139: Iniciativa popular redactada para la revisión parcial de la Constitución federal
1.-"100 000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la revisión parcial de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, bajo la forma de un proyecto escrito.
2.- Cuando una iniciativa popular no respete el principio de unidad de la forma, el de unidad de la materia o las disposiciones imperativas de derecho internacional, la Asamblea federal la declarará total o parcialmente nula.
3.- La iniciativa está sometida al voto de la población y de los cantones. La Asamblea federal recomendará su aceptación o rechazo. En este último caso, ésta

formulación de las iniciativas populares para la reforma total o parcial de la Constitución e indican que las mismas requieren la recabación de 100.000 firmas, durante un periodo que no puede sobrepasar los 18 meses, siendo los promotores responsables de formular el contenido, y no sólo el nombre, de las iniciativas que se sugieren. Al igual que en los referendos constitucionales, la aprobación requerirá de una doble mayoría: la de sufragios y la de cantones.

Las iniciativas populares de carácter legislativo federal se regulan en los artículos 139a y 139b[344] de la Constitución federal, el cual da un plazo de 18 meses y pide que la iniciativa cuente con el respaldo de al menos 100.000 ciudadanos. Mediante este proceso y bajo la forma de propuesta genérica se

---

podrá plantear un contraproyecto."

[344] Artículo 139a: Iniciativa popular general

1.- "100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de disposiciones constitucionales o legislativas en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, que debe presentarse bajo la forma de una propuesta genérica.

2.- Cuando una iniciativa no respete el principio de unidad de la forma, el de la unidad de la materia o las disposiciones imperativas de derecho internacional, la Asamblea federal la declarará total o parcialmente nula.

3.- Si la Asamblea federal aprueba la iniciativa, ésta elaborará las correspondientes modificaciones de la Constitución o de la legislación federal.

4.- La Asamblea federal podrá presentar un contraproyecto a las modificaciones que haya elaborado. Las modificaciones de naturaleza constitucional (proyecto o contraproyecto) se someterán a la votación de la población y de los cantones, mientras que las modificaciones de naturaleza legislativa (proyecto y contraproyecto) se someterán a la votación de la población únicamente.

5.- Si la Asamblea federal rechaza la iniciativa, ésta la somete al voto de la población. Si la iniciativa es aprobada en votación popular, la Asamblea federal elabora las correspondientes modificaciones constitucionales o de la legislación federal."

Artículo 139b: Procedimiento aplicable en caso de votación sobre la base de una iniciativa y su contraproyecto

1.- "Los ciudadanos con derecho de voto se pronuncian simultáneamente sobre:

a) la iniciativa popular o las modificaciones elaboradas en base a una iniciativa popular; y

b) el contraproyecto de la Asamblea federal

2.- Pueden aprobar ambos proyectos a la vez. Pueden indicar, en contestación a la cuestión subsidiaria, el proyecto al que dan preferencia en caso de que los dos sean aceptados.

3.- Tratándose de modificaciones constitucionales que hayan sido aprobadas, si, en contestación a la cuestión subsidiaria, uno de los proyectos obtiene la mayoría de votos de los votantes y el otro la mayoría de votos de los cantones, el proyecto que entre en vigor será el que, en contestación a la cuestión subsidiaria, haya obtenido el porcentaje más elevado de votos de la población y de los cantones."

podrá solicita la adopción, modificación o derogación de una norma legislativa federal o de una disposición constitucional. La Asamblea Federal ejercerá una labor de control y de aprobación en este proceso, realización las modificaciones legislativas que se deriven de la iniciativa popular en caso de ser aprobada y pudiendo llegar a redactar un contraproyecto sobre el que se tendrán que pronunciar los ciudadanos.

Ejemplos de iniciativas populares hay muchos[345]: en 1989 los suizos pudieron votar sobre la desaparición o no del ejército nacional, dado que el comité que organizó la iniciativa -el GSSE, el Grupo para una Suiza sin ejército- logró reunir más de cien mil firmas. Pero la votación fue negativa y los suizos aun tienen ejército. También se propuso una iniciativa popular para limitar el número de extranjeros residentes en el país a un máximo del 18%, pero tampoco fue aprobada y en la actualidad Suiza tiene aproximadamente un 25% de extranjeros.

Ha habido iniciativas populares de todo tipo desde que se practica este instrumento: liberalización en la gestión de los casinos -aprobada-, prohibición de la producción y venta de absenta -aprobada-, protección de los humedales -aprobada- o, incluso, la reclamación de la interdicción de matar a la res conforme al rito judío en los mataderos, que fue la primera iniciativa popular en proponerse conforme a la legislación vigente en el año 1893[346] y que se aprobó aun y que el parlamento advirtió en sentido contrario. Ninguna de las materias citadas aparece en la Constitución suiza, así que, en la práctica, estos ejemplos parecen demostrar que la iniciativa popular suiza va más allá de lo que en teoría debería ser un instrumento de exclusivo ámbito constitucional.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Regulación local.

Si bien la tradición democrática participativa suiza se remonta a la Edad Media y a la costumbre de algunos cantones de tomar decisiones en asambleas públicas, esta tradición desaparecería durante varios siglos en los ámbitos nacional y regional para retomarse en el XIX y volverse una práctica habitual ya en el siglo XX. No obstante, sería en el ámbito local donde una de estas instituciones de gobierno popular directo, el *landsgemeinde* -literalmente asamblea de la comunidad-, se mantendría continuadamente desde antiguo -procede de hace más de 600 años- hasta nuestro días.[347]

---

345 Rohr, J. *La démocratie en Suisse*, Économica, París, 1987, págs. 307-311.

346 http://www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos_pol_ticos_del_ciudadano.html Página del Gobierno de Suiza.

347 Micotti, S. y Bützer, M. *La démocratie communale en Suisse: vue générale*,

El *landsgemeinde* consiste en una asamblea anual (el último domingo de abril o el primero de mayo de cada año) al aire libre de los habitantes de los cantones con el objeto de aprobar todo tipo de leyes y decretos así como nombrar cargos públicos. Esta práctica existe aun hoy en dos cantones: Appenzell Interior y Glarus (en el pasado existió también en los cantones de Appenzell Exterior, Zug, Uri, Schwyz, Obwalden y Nidwalden), que la regulan en sus constituciones cantonales.

Tal vez el elemento más característico de la democracia participativa local suiza radique en que es en los pequeños núcleos de población de diversos cantones en aquellos en los que, por lo general, la autonomía comunal está más desarrollada. La asamblea comunal, aunque es desconocida en el Derecho federal y muy rara en los cantones, es sin embargo mayoritaria en los municipios, manteniéndose en todos los lugares en los que perdura la forma de organización bipartita, la llamada *ordentliche Gemeindeorganisation*, que implica la existencia del cuerpo electoral reunido en una asamblea deliberante y un consejo ejecutivo municipal. Este modelo aparece en los municipios de la Suiza alemana; salvo en las grandes ciudades, en casi todos los municipios de Valais, en un gran número de localidades friburguesas y tessinesas y en algunos pueblos de Vaud. Sólo en Neuchatel y Ginebra se ignora esta forma de organización.

Señala Ibáñez Macías[348] que la principal característica de la democracia local suiza es su diversidad y variedad, en la legislación y en la práctica, de una localidad a otra. Para este autor, tal diversidad se debe a una serie de razones cuales son:

1.- la estructura federal de Suiza, que hace que el régimen jurídico de cada localidad no venga predeterminado por el Derecho federal, sino por el de cada uno de los Derechos cantonales.

2.- la existencia de diversos tipos de comunas ciudadanas tales como las burguesas (de base personal, en ellas el conjunto de los ciudadanos administran una serie de bienes -pastos, viñedos, etc.- que pertenecen a la comuna) y las políticas (de base territorial, asumen todas las competencias que no hayan sido conferidas a otro tipo de comunas).

---

institutions et expériences dans les villes, 1990-2000, C2D, Université de Genève, 2003, págs. 31-95.

348 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 20-22.

3.- la amplia autonomía local existente en el Derecho suizo.

4.- la variable organización interna de las localidades -aunque lo habitual es que haya un órgano deliberante compuesto por todos los ciudadanos reunidos en asamblea y otro ejecutivo[349]-.

Las competencias más características de la asamblea comunal suiza o *landsgemeinde* son las siguientes:

a) Legislativas: Revisión de la constitución cantonal; aprobación y, en algunos casos, discusión de los proyectos de ley; aprobación del presupuesto local; concesión de ciudadanía; autorización de decretos del gobierno cantonal que exijan cierta cuantía de gastos; creación y supresión de cargos y empleos. Estas funciones se realizan en los cantones de Glarus y Appenzell Interior.

b) Electorales: elección del consejo ejecutivo del cantón; de los tribunales principales; de los funcionarios superiores. Estas funciones se realizan en el cantón de Appenzell Interior.

La asamblea se realiza en una plaza o lugar público, es presidido por el *landammann* (presidente del Consejo cantonal) que presenta los temas y recuenta los votos. La iniciativa pertenece bien al Consejo, bien a los ciudadanos, pero en este caso sus propuestas han de ser dirigidas previamente al Consejo, que es el dueño del orden del día.[350]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

349 Como ya se ha señalado, sólo carecen de este sistema de dualidad de órganos los cantones de Neuchatel y Ginebra. Cuatro de cada cinco comunas suizas tienen una asamblea comunal. No obstante, aunque numéricamente sean muchas menos -sólo una de cada cinco- las comunas en las que vive la mayoría de la población suiza no tienen una asamblea ciudadana, sino un Parlamento formado por los representantes directamente elegidos por los vecinos de la localidad. Martenet, V. "Il referendum nei comuni svizzeri", *Amministrare*, nº2, 1999, págs. 201-214, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 22.

350 Ibáñez Macías apunta que en algunos cantones existe la posibilidad de que los ciudadanos presenten sus propuestas directamente a la asamblea comunal sin necesidad de pasar previamente por el Consejo. Estas propuestas serán debatidas y votadas directamente por la asamblea. Indica además citando a Auer que la iniciativa ciudadana puede adoptar la forma de un deseo -esto es, sin texto articulado- o puede consistir en un texto redactado en artículos. Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 26.

La votación se lleva a cabo habitualmente a mano alzada sosteniendo una tarjeta que indica el sentido del voto, aunque también puede realizarse la votación usando urnas o simultaneando ambos sistemas. En este sentido, algunos cantones prevén que los temas de mayor importancia sean votados primero a mano alzada y posteriormente en urnas. También puede darse el caso de que la segunda votación en urnas sea facultativa a petición de una fracción del electorado.[351]

Resulta llamativo que el recuento de los votos en una votación a mano alzada no tenga por qué ser exacto y suela aceptarse el recuento estimativo -si a simple vista la mayoría ha levantado la mano, se puede tener por bueno el recuento-, dándose el caso de que, si hay dudas sobre el resultado, el gobierno local deberá votar en contra de su propia propuesta.

El Tribunal Federal de Suiza se refirió a los defectos y carencias del voto a mano alzada en su sentencia de 13 de abril de 1995 en la que, en relación a la asamblea comunal del cantón de Appenzell-Rhodes Exterior, criticó la ausencia de voto secreto, la imposibilidad de ciertas personas de asistir a la asamblea popular, la tasa de participación muy baja, el riesgo de influencias inapropiadas, los problemas de estimación en el cálculo de los votos emitidos, etc. El voto mediante urnas posterior al voto a mano alzada en la asamblea soluciona muchos de estos problemas.[352]

El día en que se celebra el *landsgemeinde* se considera una jornada de fiesta popular y no es extraño ver las fachadas de las casas de los vecinos engalanadas con flores en los balcones, ni tampoco poder probar los pastelitos de avellana *ladsgemeindechrempfli* que ofrecen los puestos de las calles principales a los viandantes. Es habitual que asistan periodistas extranjeros o representantes políticos de otros países, pues el *landsgemeinde,* además de una forma de gobierno, se ha convertido en una atracción turística nacional.

---

[351] Auer, A. "Le caracteristiche della democrazia diretta locale en Svizzera", *Amministrare*, nº 2, 1999, págs. 191-199, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 22.

[352] Para resolver problemas como la ausencia de voto secreto si el voto es a mano alzada la mayoría de las legislaciones cantonales también prevén la posibilidad de que el voto en la asamblea sea secreto. Martenet, V. "Il referendum nei comuni svizzeri", *Amministrare*, nº2, 1999, págs. 201-214, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 22-23.

Si se examina un caso concreto[353] de práctica del *landsgemeinde*, la experiencia del cantón de Glarus aparece como especialmente esclarecedora. El domingo 5 de mayo de 2007 se aprobó mediante *landsgemeinde* que los suizos de Glarus puedan votar en las elecciones locales y cantonales a partir de los 16 años, llevando por ello la edad electoral por debajo de los 18 años habituales en los países del entorno y en otras regiones de la propia Suiza. Se concedió el derecho a sufragio activo, pero no el pasivo que se mantuvo en los 18 años. ¿Cómo se llevó a cabo la votación? Se inició con el el *landammann* proponiendo el tema de votación, el cual había sido propuesto por los Jóvenes Socialdemócratas de Glarus -vinculados al Partido Socialdemócrata-.

Durante más de una hora hubo turno de palabra en el que pudo tomarla cualquiera que la pidiera y subiera a la tribuna de oradores. Y entonces el *landammann* pidió a los electores que votaran. Hubo que hacer tres votaciones, pues en las dos primeras tanto el landammann como sus cuatro auxiliares apreciaron -es decir, concluyeron tras observar a simple vista las manos alzadas- que había un empate entre los que estaban a favor y los que estaban en contra. En la tercera votación se votó mayoritariamente a favor de conceder el sufragio activo a los mayores de 16 años.

"El resultado es una prueba de confianza en nuestra juventud. Ahora espero que los jóvenes participen más activamente en el debate político de Glarus.", afirmó Marianne Dürst, miembro del gobierno cantonal. *"Me gustaría mucho mostrar la tradición del landsgemeinde a un jefe de Estado que nos visite. De esa manera se entendería cómo funciona la democracia directa en Suiza."* declaró a la prensa local la presidenta de Suiza y ministra de asuntos exteriores Micheline Calmy-Rey[354].

Glarus siempre ha sido un cantón bastante avanzado incluso para los cánones suizos. Ya en 1856 estableció la primera legislación laboral del país -la cual, entre otras cosas, impedía que los niños menores de 12 años pudieran trabajar en fábricas- y en 1925 fue el primer cantón que se dotó de un sistema de jubilación.

En la actualidad, es relativamente habitual que Glarus dé golpes de efecto políticos tales como el que dio en 2006 al fusionar de golpe 25 municipios en 3 mediante un *landsgemeinde* presentado por un ciudadano. El mismo día en que se aprobó la modificación de la edad necesaria para ejercer el derecho de

---

353 http://www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7791356
Página del Gobierno de Suiza.

354 http://www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7791356
Página del Gobierno de Suiza.

sufragio activo también fueron aprobadas por la ciudadanía reformas en materia de turismo, salud, educación, policía e impuestos. Además se nombraron tres nuevos jueces.

Si bien el sistema de asamblea popular practicado en Glarus es el que frecuentemente se asocia con la democracia participativa suiza y es el más habitual en el país, aunque numéricamente sean muchas menos -sólo una de cada cinco- las comunas en las que vive la mayoría de la población suiza no tienen una asamblea popular ciudadana, sino un Parlamento formado por los representantes directamente elegidos por los vecinos de la localidad.

4.- Conclusiones del sistema suizo.

En la actualidad los suizos se sienten intensamente identificados con la democracia participativa, a la que ven como un valor esencial y característico del sistema suizo que le permite distinguirse de los demás modelos políticos de Europa. Esto, en gran medida, es fruto de su propia cultura política, en la cual la soberanía popular no es tenida por los suizos solamente como un concepto jurídico con el cual mantienen una conexión extraña y lejana, sino como un verdadero atributo del pueblo, auténtico soberano cuya existencia es previa al Estado y a sus órganos y que ejerce la soberanía popular constantemente a través de los instrumentos de la democracia participativa.[355]

Los instrumentos de la democracia participativa citados y estudiados hacen del sistema político suizo uno de los más abiertos del mundo a la participación directa de la ciudadanía en el proceso legislativo -si no el que más-.[356] Sin embargo, hay materias como el porcentaje de consulta de leyes respecto a la consulta sobre otros temas que son más bien de escasa utilización en Suiza y así de las 297 consultas públicas formuladas entre 1848 y 1978 sólo el 7% corresponden a leyes, decretos y tratados ratificados durante este periodo. A lo largo de estos mismos años se llevaron a cabo en Suiza 125 iniciativas populares y de ellas sólo 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas ante la consulta directa del pueblo adoptándose sólo siete[357].

---

[355] Delley, J.D. y Mascotto, C. *Parler des droits populaires. Les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe*, C2D, Université de Genève, Genève, 1997, págs. 5-6.

[356] Micotti, S. y Bützer, M. *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes*, 1990-2000, C2D, Université de Genève, 2003, págs. 95-96.

[357] Aubert, Jean-Francois, "Switzerland", en Butler y Ranney, *Referendums: A comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978.

Posiblemente el elemento más esclarecedor acerca de la situación real de la democracia participativa suiza lo constituya la tendencia -muy similar, por cierto, a la que registran las elecciones para cargos públicos- al declive que la participación de los ciudadanos en la práctica de los instrumentos de la democracia participativa ha padecido en el transcurso de los últimos decenios pues, mientras en 1945 la tasa de participación se encontraba alrededor del 60% del electorado, desde entonces ha ido bajando hasta el 40% de la actualidad[358].

Diversos autores confirman que experiencias como la Suiza pueden provocar un efecto contrario al, en teoría, buscado. Es decir, en lugar de hacer que la ciudadanía se involucre cada vez más en su gobierno, lo que puede provocar el exceso de consultas electorales es que los ciudadanos se alejen del mismo más y más ya por hastío, ya por saturación, ya por mero cansancio ante la rutina de tener que votar tantas veces[359].

A la experiencia de democracia participativa suiza se le pueden hacer una serie de críticas siendo la primera de ellas aquella que indica que recurrir con tanta frecuencia a la consulta popular genera en el electorado un cierto cansancio causante de la cada vez más baja participación. A esto habría que sumarle que los procedimientos puestos en práctica en la experiencia suiza presentan problemas de utilidad de cara a la solución de cuestiones complejas y por ello en muchas ocasiones la formulación de las preguntas a votar en los referendos es ambigua y difícil de entender (es sencillo plantear una pregunta directa del tipo de "bajamos o no bajamos la mayoría de edad electoral a los 16 años", pero es mucho más complejo utilizar un *landsgemeinde* para decidir sobre cuestiones de tipo presupuestario, impositivo, etc.).

Además, no hay que pensar que la democracia participativa suiza es una utopía democrática carente de injerencias externas interesadas. Así, la intención democrática del procedimiento acostumbra a ser subvertida por la acción de grandes grupos de presión y sujetos -físicos y/o jurídicos- económicamente poderosos los cuales son en muchas ocasiones los que realmente obtienen los mayores beneficios de la apertura del proceso legislativo popular. Por si esto fuera poco, no son escasas las ocasiones en que la democracia participativa y el recurso al referendo se utilizan por el poder político más como amenaza en busca de amplios consensos que como deseo político real. Se podría afirmar que

---

358 Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001. págs. 42-45.

359 Font, N. *Democràcia i participació ciutadana*, Mediterrània, Barcelona. 1998.

muchas veces los referendos más exitosos son los que no se llevan a cabo pero bajo cuya amenaza se legisla.[360]

No obstante y estos defectos, las prácticas de democracia participativa en Suiza hay que entenderlas en el contexto del sistema político helvético. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal siendo las diferencias en la oferta política casi mínimas entre unas y otras fuerzas políticas.[361] Existe por ello una gran estabilidad en el sistema de partidos así como una gran cantidad de incentivos para lograr grandes consensos políticos.

Es por ello que la existencia de mecanismos de democracia participativa se muestra en Suiza como un contrapoder legislativo que puede obligar al acuerdo entre las fuerzas políticas -la conocida como democracia de negociación[362]- con tal de evitar la apelación a la ciudadanía o que puede permitir soluciones más audaces sin afectar con ello a los equilibrios políticos. En muchos aspectos se podría afirmar que la democracia directa suiza posee, más allá de los ideales de mayor democratización del sistema, un gran componente utilitarista.

II.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ALEMANIA

1.- Orígenes históricos.

El origen de la democracia participativa contemporánea en Alemania habría que buscarlo en la Constitución de Weimar de 1919. Este texto, además de ser en muchos aspectos el inaugurador del concepto moderno de democracia (particularmente de su vertiente social) recogió también principios y fórmulas de la democracia participativa, causando con ello que la exigencia de la misma se extendiese más allá de las fronteras alemanas hacia otros países europeos.

La Constitución de Weimar recogía los siguientes institutos de democracia participativa:

---

360 Sciarini, P. y Trechsel, A.H. *Démocratie directe en Suisse: l´élite politique victime des droits populaires?,* C2D, Zurich, 1996, pág. 7 y 28-31.

361 Rohr, J. *La démocratie en Suisse,* Économica, París, 1987, págs. 247-252.

362 Delley, J.D. y Mascotto, C. *Parler des droits populaires. Les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe,* C2D, Université de Genève, Genève, 1997, pág. 5.

a) el derecho a la iniciativa legislativa popular (artículo 73[363]): por el cual la ciudadanía podía tomar la iniciativa en la realización de determinadas leyes.

b) distintas modalidades de referendo: el constitucional (artículo 76[364]) -para modificar la Constitución-, el legislativo (artículos 73 y 75[365]) -para la ratificación de leyes ordinarias-, el de arbitraje (artículo 74[366]) -para resolver conflictos entre

---

363 Artículo 73 de la Constitución alemana de Weimar de 1919: *"Las leyes votadas por el Reichstag han de someterse al referéndum (Volksentscheid) antes de su promulgación, cuando el Presidente del Imperio, en el plazo de un mes, así lo decida. Una ley, cuya publicación se haya suspendido a instancia de una tercera parte, por lo menos, del Reichstag, habrá de someterse a referéndum cuando lo solicite tina vigésima parte de los electores. También ha lugar a referéndum cuando una décima parte de los electores pida la presentación de un proyecto de ley. La iniciativa popular debe tener como base un proyecto de ley completamente redactado. El Gobierno lo presentará al Reichstag, exponiendo su parecer. El referéndum no se verificará, si el proyecto de ley así iniciado es aprobado sin modificación por el Reichstag. Sólo el Presidente del Imperio puede convocar a referéndum sobre el presupuesto, leyes de impuestos y escalas reguladoras de sueldos. Una ley del Imperio regulará el procedimiento para el referéndum y la iniciativa popular."*

364 Artículo 76 de la Constitución de Weimar: *"La Constitución podrá ser reformada por vía legislativa; pero, para que prosperen las resoluciones del Reichstag modificativas de la Constitución, se necesita que estén presentes dos tercios del número legal de sus miembros y que aprueben la medida dos tercios, por lo menos, de los presentes. Todos los acuerdos del Reichsrat para la reforma de la Constitución, requerirán mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Si por iniciativa popular hubiera de acordarse una reforma constitucional en referéndum, será necesario que la apruebe la mayoría de los electores con derecho a votar. Cuando el Reichstag vote una reforma constitucional frente al veto del Reichsrat, el Presidente del Imperio no promulgará la ley si el Reichsrat solicita, en término de dos semanas, la celebración de un referéndum."*

365 Artículo 75 de la Constitución de Weimar: *"Una resolución del Reichstag sólo podrá quedar sin efecto en virtud de referéndum cuando en éste tome parte la mayoría de los electores."*

366 Artículo 74 de la Constitución de Weimar: *"Al Reichsrat corresponde el derecho de veto (Einspruch) contra las leyes votadas por el Reichstag. El veto deberá presentarse al Gobierno dentro de las dos semanas siguientes a la votación definitiva en el Reichstag, y habrá de ser fundamentado dentro de otras dos semanas, a lo sumo. Caso de veto, la ley será sometida a nueva votación del Reichstag. Si con ello no se obtiene la avenencia entre el Reichstag y Reichsrat, el Presidente del Imperio puede, en un plazo de tres meses, convocar a referéndum respecto al objeto de desacuerdo. Cuando el Presidente del Imperio no use de este derecho, se entenderá desechada la ley. Si el Reichstag, contra el veto del Reichsrat, vuelve a aprobar la ley por mayoría de dos tercios, el Presidente tendrá que acordar, en el plazo de tres meses, la promulgación de la ley en la forma votada por el Reichstag, o bien ordenar un referéndum."*

las cámaras del parlamento-, el de revocación del presidente (artículo 43[367]) y el local (artículo 18[368]) -para que los Estados alemanes pudieran ratificar sus modificaciones territoriales-.

Estos institutos de democracia participativa recogidos en la Constitución de Weimar se extenderían a otros países tales como Austria (en 1922 se reconocería un cierto tipo de iniciativa legislativa popular), Lituania (en 1928 se otorgó al pueblo el derecho de veto sobre determinadas leyes aprobadas por el parlamento) o la propia España, cuya Constitución de 1931 reconocería la

---

367 Artículo 43 de la Constitución de Weimar: *"El cargo de Presidente del Imperio dura siete años, siendo posible la reelección. Antes de que expire este plazo, el Presidente del Imperio, a propuesta del Reichstag, puede ser depuesto mediante el voto popular. El acuerdo del Reichstag requiere mayoría de dos tercios, y una vez adoptado, cesará el Presidente en el ejercicio de su función. Si la propuesta de destitución es rechazada por el voto popular, se entenderá que ello equivale a una reelección del Presidente, y el Reichstag quedará disuelto como consecuencia. El Presidente del Imperio no puede ser sometido a procedimiento penal sin el consentimiento del Reichstag."*

368 Artículo 18 de la Constitución de Weimar: *"La división del Imperio en Países debe servir para respetar cuanto sea posible la voluntad de las poblaciones respectivas y favorecer el más alto grado de desarrollo económico y social de las mismas. Toda modificación del territorio de un País, así como la formación de nuevos Países dentro del Imperio, se hará mediante una ley de Imperio, de carácter constitucional. Si los Países directamente interesados dan su consentimiento bastará simplemente una ley ordinaria. Por lo demás, bastará sencillamente una ley de Imperio, aun cuando uno de los Países interesados no dé su consentimiento, cuando la modificación territorial o la nueva formación sea reclamada por la voluntad de la población y lo exija el interés preponderante del Imperio. La voluntad de la población se determinará por un plebiscito (Abstimmung) El Gobierno del Imperio ordena el plebiscito cuando lo demanda un tercio al menos de los habitantes del territorio a separar que tengan derecho a votar en las elecciones del Reichstag. La decisión sobre la modificación territorial o la nueva formación debe reunir los tres quintos de los sufragios emitidos, representando al menos la mayoría de los habitantes con derecho a votar. Aun en el caso en que no se trate más que de separar una parte de un distrito de gobierno (Regierungsbezirk) prusiano o un círculo (Kreis) bávaro o en otros Países una división o distrito administrativo análogos es preciso consultar la voluntad de la población entera de la circunscripción y no sólo de la parte a separar. Cuando no exista dependencia alguna entre el territorio a separar y el conjunto de la circunscripción podría declararse suficiente, por una ley de Imperio, conocer solamente la voluntad del territorio a separar. Cuando se sepa oficialmente el asentimiento de la población de que se trate, el Gobierno del Imperio presentará al Reichstag el proyecto correspondiente de segregación. Si por causa de la separación o de la nueva formación resultara una dificultad para la liquidación del patrimonio indiviso, será resuelta, a petición de una de las partes, por el Tribunal de Estado del Imperio (Staatsgerichthof)."*

iniciativa popular y el referendo, lo cual se pondría en práctica con la aprobación de los Estatutos de autonomía de Cataluña y el País Vasco.

2.- Regulación federal.

Pero si esto es el origen más inmediato de la democracia participativa en Alemania, en la actualidad hay que distinguir entre el nivel nacional y los niveles estatal y local. A nivel federal-nacional el desarrollo de los instrumentos de la democracia participativa en Alemania es casi nulo (es interesante recordar en este sentido que la aprobación por parte de Alemania de la "Constitución Europea" no incluyó ningún tipo de consulta popular nacional como sí sucedió en España, Francia o los Países Bajos) desarrollándose en mucha mayor medida a nivel estatal y a nivel local.

A nivel federal la excepción que confirmaría la regla podría encontrarse en el artículo 29 de la Ley Fundamental el cual recoge el referendo territorial[369] así como la iniciativa popular territorial[370]; pero es a nivel estatal y local donde es posible encontrar fórmulas más utilizadas de democracia participativa y así quepa citar como ejemplo el caso dado el 8 de febrero de 1998 en Baviera cuando se realizaron simultáneamente tres consultas populares sobre la Constitución, el parlamento y el senado del Estado Bávaro además de practicarse 23 referendos a nivel local.

3.- Regulación estatal.

En lo relativo al nivel estatal, todas las Constituciones de los Estados de las antiguas zonas de ocupación estadounidense y francesa, vigentes desde 1946/1947, incluyen o incluyeron elementos de consulta popular y diversas formas de referendos. Por el contrario, las Constituciones de los Estados de la

---

[369] Artículo 29.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania: "*Las medidas de reorganización del territorio federal deberán adoptarse mediante ley federal que requiere la ratificación por referéndum. Deberá darse audiencia a los Länder afectados.*"

[370] Artículo 29.4 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania: "*Si en un área económica y de asentamientos humanos, conexa y delimitada, cuyas partes estén situadas en varios Länder y que por lo menos tenga un millón de habitantes, surge una iniciativa popular respaldada por una décima parte de los ciudadanos con derecho a voto en las elecciones federales, en la cual se solicita que para dicha área se establezca la pertenencia territorial a un solo Land, entonces habrá que decidir por ley federal en el plazo de dos años si la pertenencia a los Länder ha de ser modificada según el apartado 2, o si ha de llevarse a cabo en los Länder afectados una consulta popular.*"

antigua zona de ocupación británica no contienen hoy día (salvo el caso de Renania del Norte-Westfalia[371]) ningún elemento de democracia participativa.

También Berlín Occidental incluyó en 1950 en su Constitución elementos de consulta popular. Desde el año 1990 han entrado en vigor ocho nuevas Constituciones estatales: en Schleswig-Holstein, en los cinco Estados federales del Este de Alemania, en la Baja Sajonia y en Berlín. Además se han reformado algunas de las Constituciones antiguas como la de Bremen y la de Hamburgo. Todas estas reformas y nuevas Constituciones han incluido instrumentos de la democracia participativa.

Con estas Constituciones estatales, nuevas o reformadas, se introdujeron el referendo y el plebiscito allí donde no los había y además, en los Estados en los que ya existían, se redujeron los requisitos para realizarlos. Así, Bremen y Berlín redujeron a la mitad el número de firmas necesarias para una petición de referendo, que antes era del 10% de los inscritos en el registro de votantes. En Bremen, además, se redujo desde el 50% al 25% la participación necesaria para que un referendo tuviera validez.

Ejemplos de la utilización de los instrumentos de la democracia participativa a nivel estatal los encontramos con facilidad: tres de las cinco Constituciones de los nuevos Estados federales -las de Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental y Turingia- fueron sometidas a referendo. También la reforma de la Constitución de la ciudad-Estado de Bremen fue objeto de un referendo. A ello se agregaron tres referendos en relación con reformas constitucionales en el Estado de Hesse y dos consultas populares en Baviera. Las consultas populares llegaron a ser hasta tres por año -así, de las arriba citadas se realizaron en 1994 las de Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Turingia y Bremen y en 1995 las de Hesse, Baviera así como otra en Berlín-.

A fines de 1997 tuvo lugar en el Estado de Schleswig-Holstein un plebiscito para conservar un día feriado abolido por el gobierno, en el que no se logró, sin embargo, la mayoría necesaria. En febrero de 1998 se realizó en Baviera un referendo para abolir el Senado y reformar la Constitución y el *Landtag*

---

371 La particularidad del caso de Renania del Norte-Westfalia hay que entenderla desde el conocimiento de que el Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia por sentencia de 28 de septiembre de 1973 exigió al legislador crear nuevas instituciones que ofreciesen a los ciudadanos la sensación de estar más implicados en los asuntos de la colectividad. Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 22.

(Parlamento del Estado). Igualmente, en los Estados de Schleswig-Holstein, Baja Sajonia y Brandeburgo, se realizaron en 1998 tres plebiscitos. Dos contra la reforma de la ortografía y uno contra la construcción de un tramo del *Transrapid* -tren rápido de suspensión magnética- entre Hamburgo y Berlín[372].

Los ejemplos citados hacen referencia los procedimientos llevados hasta el final o por lo menos iniciados formalmente. No obstante, si se desea tener un panorama realista deben incluirse también aquellos casos en que no se llegó a iniciar un procedimiento formal de consulta popular porque la mera intención de los ciudadanos de iniciar dicho procedimiento ejerció tal presión sobre los políticos que éstos optaron por curarse en salud legislando en la dirección apuntada por la ciudadanía.

Este tipo de casos se han dado en diversos Estados: el Estado de Renania del Norte-Westfalia introdujo en 1994 la elección directa de los alcaldes, que hasta entonces había rechazado; el Estado de Baja Sajonia introdujo en su nueva Constitución un preámbulo con una referencia a Dios, que antes había eliminado; el Estado de Renania-Palatinado renunció en 1994 a un proyecto de ley sobre transplantes de órganos y el Estado de Baden-Wurttemberg renunció a su vez en 1995 a la abolición de la feria de Pentecostés para financiar el seguro de cuidado de enfermos y ancianos. En todos esos casos se trató de decisiones preventivas ante la amenaza de consultas populares. Lo cual demuestra la gran importancia de los instrumentos de la democracia participativa incluso cuando los mismos no se llevan a cabo. En todos los casos citados la movilización de los ciudadanos sirvió para que los partidos políticos y los gobiernos se decidieran a actuar.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

4.- Regulación local.

La Ley Fundamental alemana en su artículo 28.1 reconoce expresamente las instituciones de democracia participativa local al determinar que *"en los municipios pueden existir Asambleas municipales en lugar de Corporaciones elegidas."*

La existencia de esta Asamblea municipal está prevista en varios estados alemanes, generalmente para el caso de los municipios pequeños, que oscilen entre los 70 y los 200 habitantes, según los casos (así, en Baden-Württemburg para los municipios menores de 200 habitantes; en Hesse para ayuntamientos menores de 100 habitantes; en Baja Sajonia para los de hasta 100 habitantes; y en Schleswig-Holstein para los de hasta 70 habitantes). En estas asambleas, en

---

372 Jung, O. *Democracia directa en Alemania. Tendencias desde 1989*, Goethe Institut Inter Nationes, Bonn, 2001, págs. 1-18.

principio, sólo pueden participar los vecinos del lugar siendo sus opiniones tenidas en cuenta. Los Concejos tendrán que pronunciarse sobre las propuestas de las Asambleas en el plazo de tres meses.

En la región de Baden-Württemburg, en aquellos municipios menores de 40.000 habitantes, puede convocar el Concejo Abierto al menos una cuarta parte de los vecinos, mientras que en las grandes ciudades es necesario el apoyo de la décima parte de los mismos. De esta manera, una parte de la comunidad podrá solicitar la decisión de los ciudadanos sobre cualquier asunto municipal de importancia.

La propuesta de convocatoria contendrá la formulación del problema fundamentando la petición, añadiendo una proposición viable con arreglo a la Ley y relativa a aquellos fondos que sean precisos para cubrir los gastos de la medida solicitada. La petición de los ciudadanos puede obedecer a una iniciativa libre, pero también puede dirigirse contra un acuerdo municipal, aunque en ese caso ha de presentarse en el plazo de cuatro semanas desde la publicación del acuerdo que se intenta impugnar. Si la petición no tiene éxito, ésta no podrá volver a ser reiterada hasta transcurridos cinco años.

En sentido inverso, también puede un Concejo someter un asunto a la aprobación de los ciudadanos, tras decidirlo por dos tercios de mayoría en el seno de la Corporación. Materias tales como el presupuesto municipal, los impuestos y las tarifas en materia de abastos y tráfico no podrán ser objeto de decisión popular. Y siempre deberá haber un *quorum* mínimo de la mitad de los ciudadanos con derecho a voto para poder dar validez a la decisión tomada directamente por la ciudadanía. Las decisiones tomadas por los ciudadanos gozarán de más fuerza que aquella de la que gocen los acuerdos del Concejo, pues para derogar las decisiones vecinales sólo tendrá capacidad otra decisión vecinal y en un plazo de cinco años.

Si ésta es la situación de la democracia participativa municipal en Baden-Württemburg, en Baviera, donde hay más de 2.000 municipios, también se da un reseñable desarrollo de la democracia participativa municipal. Hasta el punto de que la misma ley que introdujo el referendo en Baviera (la "Ley de creación del referendo popular" de 1995) no fue aprobada por el Parlamento bávaro, sino por una iniciativa ciudadana.

En Baviera la Asamblea de Vecinos, aunque no puede tomar acuerdos, competencia reservada al Concejo Municipal, ayuda a la discusión de los asuntos locales y a la aprobación de propuestas dirigidas al Concejo. Las

Asambleas Vecinales se configuran como instituciones permanentes para conseguir una relación estrecha entre administrados y administradores. El caso bávaro es especialmente llamativo pues, desde que en 1995 se introdujo el referendo como instrumento de legislación popular, el desarrollo de la democracia participativa a nivel local ha crecido hasta el punto de que el número de peticiones de referendo realizadas en Baviera supera al realizado desde 1990 en el resto de estados alemanes juntos -de hecho, en sólo cinco meses hubo más peticiones de referendo en Baviera que en 35 años en Baden-Württemburg-[373].

A modo de curiosidad, es interesante observar que en Alemania cuanto mayor es la localidad, más frecuentes son las peticiones de referendo. Los instrumentos de la democracia participativa son utilizados sobre todo en las grandes ciudades. Las razones de ello habría que buscarlas en que por un lado en las localidades más pequeñas el contacto entre los ciudadanos y los políticos es relativamente estrecho y, por otro, que, a mayor número de habitantes, mayores y más virulentos son los problemas (infraestructuras, por ejemplo).

Un instrumento de la democracia participativa local -aunque también puede llevarse a cabo a nivel supramunicipal- bastante popular en Alemania (país en el que nació y desde el que se ha extendido al resto del mundo) y que ha sido utilizado en no pocas ocasiones son los núcleos de intervención participativa. Su practica comenzó en 1972 y, desde entonces, se han realizado múltiples proyectos sirviéndose de los NIP. Los ejemplos de NIP dignos de destacarse son diversos y las materias tratadas por los mismos también[374]:

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

-Munich: consolidación del presupuesto.

-Schwelm: gestión de residuos.

-Wuppertal: saneamiento urbano, regulación de las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías de la comunicación.

-Berlín: abastecimiento energético del futuro.

-Colonia: plaza del ayuntamiento.

---

373 Jung, O. *Democracia directa en Alemania. Tendencias desde 1989*, Goethe Institut Inter Nationes, Bonn, 2001, págs. 1-18.

374 Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003. http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html

-Solingen: parque de ocio -*Solingen-Bärenloch*-.

-Hannover: regulación de las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías de la información.

-Gevelsberg: proyecto urbanístico.

-Jüchen: abastecimiento energético.

-Dortmund: televisión por cable para mayores.

-Frankfurt: criterios para una oficina de promoción de la igualdad de géneros.

5.- Materias presentadas a referendo.

El abanico de temas que abarcan las peticiones de referendo es amplio, pero posee una estructura característica. Pongamos dos Estados como ejemplo: en Baviera priman los proyectos de transporte (31,4%); le siguen servicios públicos de infraestructuras y abastecimiento (piscinas, gas, agua, electricidad y escuelas), los planes de utilización del territorio (15,1%) y los proyectos de eliminación de residuos y red de alcantarillas (10,7%). En el Estado de Hesse el primer lugar lo ocupan los servicios públicos de infraestructuras y abastecimiento (30,1%), le siguen los proyectos económicos (parques industriales y comerciales), con un 25,3%, los proyectos de transporte (15,7%) y finalmente los proyectos de eliminación de residuos y red de alcantarillas (12,0%).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Las peticiones de referendo tienen por lo general un carácter reactivo. Esto es, tienen como objeto en un 85% en Baviera y en un 87% en Hesse proyectos sobre los que el Concejo Municipal ya ha tomado una decisión (peticiones de casación) o sobre los que aún debate (peticiones preventivas). Sólo un pequeño número de peticiones son innovadoras, en el sentido de poner sobre el mesa nuevos temas políticos.

Ello no significa que los iniciadores de las peticiones de referendo no sean creativos. Si bien en Baviera en el 47% de los casos se limitan a rechazar planes públicos, en un 21% proponen también opciones a los proyectos. En el Estado de Hesse, en casi todos los casos el grupo iniciador presentó alternativas de solución e ideas propias[375].

---

[375] Jung, O. *Democracia directa en Alemania. Tendencias desde 1989*, Goethe Institut Inter Nationes, Bonn, 2001, págs. 1-18.

III.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN FRANCIA

1.- Orígenes históricos.

Al igual que en Suiza, Francia tiene una larga tradición de consulta directa, pero en el caso francés ésta ha tendido a ser utilizada en gran número de ocasiones más como sistema de ratificación del poder político establecido que como verdadero instrumento de profundización democrática. Con dichos fines ratificatorios se utilizarían las consultas populares entre 1793 y 1870[376], para ser abandonada esta práctica durante la Tercera República[377] y retomada nuevamente ya en tiempos del general De Gaulle cuando en el año 1945-1946, y tras tres referendos, se adoptase la Constitución de la Cuarta República.

Durante la Cuarta República se rechazaría la práctica de cualquier forma de consulta popular y sería con la vuelta del general De Gaulle en el año 1958 y con el establecimiento de la Quinta República cuando se retomarían las prácticas de consulta popular. De esta manera, múltiples serían las cuestiones sometidas a la aprobación directa del pueblo francés: la Constitución de la Quinta República, la ley sobre la autodeterminación de Argelia, los acuerdos de Evián, que el presidente se eligiera por sufragio universal, la creación de regiones y la reforma del Senado, el ingreso del Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Irlanda en la CEE y los acuerdos de Maastricht.

Todas estas consultas al pueblo francés eran utilizadas por el general De Gaulle como una especie de voto de confianza sobre su propio gobierno hasta el punto que salir derrotado en una de ellas motivaría su marcha del gobierno. Sería en el marco de las agitaciones estudiantiles y obreras de 1968 cuando, en una hábil

---

376 La fórmula de la ratificación mediante consulta popular se practicaría en Francia con las Constituciones de los años Iº, IIIº y VIIIº, -de hecho, fue la Constitución Jacobina de 1793 la que por primera vez recogió las consultas populares- así como con los sucesivos nombramientos de Napoleón como cónsul, cónsul vitalicio y emperador. Años más tarde, Napoleón III utilizaría los plebiscitos para la legitimación tanto de su golpe de estado de 1851, como para la anexión de Niza y Saboya, como para la realización de las reformas liberales de sus últimos años en el poder. Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995, págs. 174-176.

377 No hay que olvidar, no obstante, antes de la Tercera República, el intento de aplicar modelos participativos -de clara inspiración comunista y anarquista- que se llevó a cabo en la Comuna de París del 18 de marzo al 28 de mayo de 1871. La Comuna fue aplastada y sus componentes duramente reprimidos por el gobierno republicano francés.

maniobra política, el general primero desaparecería generando un vacío de poder para después reaparecer y convocar elecciones generales que ganaría por amplia mayoría para meses después volver a convocar un referendo sobre el Senado que, en gran medida como todos los que convocaba, adquirió tintes de plebiscito sobre su continuidad en el poder. El 53% de los electores votaron en contra de las reformas por él propuestas y así De Gaulle no tuvo más opción que la dimisión el 28 de abril de 1969.

Frente a la relativa frecuencia con la que en los tiempos de De Gaulle se recurría a la consulta popular, los presidentes que le sucedieron no se sirvieron en tan gran medida de este sistema de consulta popular y así Pompidou y Miterrand sólo lo utilizarían en una ocasión cada uno, siendo un instrumento de gobierno muy poco utilizado en los últimos años.[378]

2.- Regulación nacional.

El artículo 11 de la Constitución de 1958[379] permite al presidente de la Quinta República consultar directamente a la ciudadanía mediante referendo destinado a la adopción de medidas legislativas relativas a la organización de los poderes públicos, reformas de la política económica o social, a los servicios públicos que la desarrollan o sobre la ratificación de un tratado que pueda afectar al funcionamiento de las instituciones. Formalmente la iniciativa pertenece al primer ministro/gobierno o a las dos cámaras legislativas pero, en la práctica, las consultas populares siempre han sido propuestas por el primer ministro pero decididas por el presidente.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[378] El 23 de abril de 1972 se convocó un referendo sobre la incorporación de nuevos estados a las Comunidades Europeas, el 6 de noviembre de 1988 para la ratificación del Estatuto de Autonomía de Nueva Caledonia y el 20 de septiembre de 1992 para la ratificación del Tratado de Maastricht.

[379] Artículo 11 de la Constitución francesa de 1958:
"El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Boletín Oficial, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.
Cuando se organice el referendum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada asamblea una declaración que será seguida de un debate. Cuando el referendum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta."

El resultado del referendo será de carácter vinculante con lo que el proyecto aprobado tendrá que ser promulgado en los quince días siguientes a la votación popular como si de cualquier otra ley parlamentaría se tratase. Será el Consejo Constitucional el que velará, según el artículo 60 de la Constitución, por la regularidad de las operaciones de los referendos y quien proclamará los resultados de los mismos. No obstante, no son pocas las interpretaciones –como la de P. Parini en *Les institutions politiques*-380 que descalifican este procedimiento como método de revisión constitucional.

En la práctica, este instrumento de consulta directa se asocia con la figura concreta de De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. Se podrían citar diversos aspectos de la vida política francesa de la época (finales de los ´50 y década de los ´60) que explicarían el uso de este sistema de consulta popular por parte del presidente de la Quinta República:

a) La consulta directa es un buen sistema de catarsis colectiva por el cual se rompe con la Cuarta República.

b) Mediante este sistema de participación popular se logra el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen -la Quinta República- proporcionándole la legitimidad necesaria.

c) El vínculo privilegiado entre la consulta popular y el poder ejecutivo fortalece la figura del Presidente de la República permitiendo que se cree un gobierno presidencialista y dando fuerza de plebiscito sobre la figura del Presidente a todas las consultas populares con lo que se destaca la importancia clave del Presidente en la toma de decisiones.

d) Particularmente, De Gaulle utilizó la consulta directa como método para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición.

e) A nivel internacional, las consultas populares sirvieron para consolidar la postura diplomática francesa e incrementar su prestigio.

Evidentemente, la mayoría de estas motivaciones para el habitual uso de la consulta directa por parte de De Gaulle no son aplicables al tiempo actual –o no debieran serlo-, no obstante, dado que en la actualidad la Quinta República se mantiene, también lo hacen con ella sus instituciones y entre ellas aparece la Presidencia y unida a ella su capacidad de convocatoria de consultas directas.

---

380 Parini, P. *Les institutions politiques*, Armand Collin, París, 1984.

Hay que insistir que en las consultas convocadas por De Gaulle existía una marcada inclinación plebiscitaria sobre su propia persona, lo cual implicaba que todo el proceso, en la práctica, giraba alrededor de su persona y de aquella que fuera su postura respecto al tema presentado a consulta popular. Por ello, es fácilmente comprensible que en épocas más cercanas no se haya utilizado la consulta popular más que en contadas ocasiones y siempre tratando de que el poder ejecutivo no soslayara al legislativo en el ejercicio de sus funciones.

Así, en 1992 se utilizó la consulta popular en gran medida con la finalidad de generar un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: aquellos que apoyaban la Europa de Maastricht y los que se oponía a ella encontrándose en uno y otro bando partidarios de la derecha y de la izquierda.

En la actualidad se mantiene la llamada a consultas populares para asuntos políticos de tipo puntual aunque trascendental tales como la frustrada ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, celebrado en mayo de 2005.

El 29 de mayo de 2005 se celebró en Francia la consulta popular sobre la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La Presidencia de la República, el Gobierno y el principal partido opositor apoyaban el "sí" al Tratado frente a la extrema derecha y gran parte de la izquierda, incluyendo a numerosos miembros del propio principal partido opositor -el Partido Socialista-, que apostaban por el "no". La consulta vino precedida de un prolongado e intenso debate en el que llegaron a involucrarse políticos de distintos países europeos en apoyo del "sí". Finalmente, el "no" resultó vencedor con un 54´87% de los sufragios frente a un 45% de "síes".

Diecinueve departamentos votaron a favor del "sí" -entre ellos los de la Isla de Francia (la región de París), la Bretaña, el País del Loira, Alsacia y los departamentos de ultramar de Guayana, Guadalupe y Martinica-, mientras que veinticinco departamentos votaron a favor del "no". La participación fue del 69´74% del electorado.[381] Este resultado unido al "no" holandés en una consulta gemela de la anterior tuvo efectos no sólo para Francia sino que afectó al proceso de construcción europea suponiendo un importante frenazo al mismo.

---

[381] Diario El Mundo, agencias, *Francia rechaza la Constitución y provoca una grave crisis europea*, 30 de mayo de 2005, http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117362962.html

Quepa destacar que existen propuestas para introducir la iniciativa popular[382] en el sistema francés así como para extender la aplicación de la democracia participativa al ámbito de las cuestiones sociales.

3.- Regulación local.

Si bien Francia es el ejemplo que se suele citar al hablar de países centralizados y no era, ni mucho menos, hasta hace poco un modelo destacado de democracia participativa local[383], esta concepción se vio recientemente afectada por la reforma constitucional de 28 de marzo de 2003 operada por la Ley Constitucional nº 2003-276, relativa a la organización descentralizada de la República, por la cual se incorporó al artículo primero de la Constitución el principio de que la organización de la República *"es descentralizada"*[384] y se modificaron los artículos 72 a 76 de la Constitución sobre las Colectividades territoriales de la República introduciendo, junto con otros elementos, el referendo local.

Hasta los años noventa del siglo XX, la regulación de la democracia participativa local en Francia era casi inexistente[385]. En 1992 se aprueba la Ley nº

---

[382] Pues el artículo 39 de la Constitución francesa de 1958 indica que: *"La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al primer ministro y a los miembros del Parlamento."* descartando así la iniciativa popular.

[383] El referendo local no fue regulado durante toda la historia constitucional francesa hasta la llegada de la Vª República. Esto se habría debido a la concepción unitaria del Estado típicamente francesa y a la tradición centralista jacobina, así como a la fidelidad al gobierno representativo procedente de la Constitución de 1791 -artículo 2: *"(...) la Constitución francesa es representativa."*- y duradera hasta el presente. Viguier, J. "Premières expériences de référendum communal", *Revue francaise de Droit Administratif*, nº 3, 1996, págs. 441-451, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico,* Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 40.

[384] Artículo 1 de la Constitución francesa de 1958:
"*Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada."*

[385] La ausencia de regulación de la democracia participativa local hasta los años noventa encontraba su excepción en la Ley nº 71-588, de 16 de julio de 1971, la cual regulaba un referendo local para los casos de fusión de municipios. Este referendo se convocaría a petición de dos tercios de la población de la totalidad del territorio donde se preparara la fusión o de dos tercios de los concejales que representaran a la mitad de la población. Desde 1971 se calcula que en Francia ha habido centenares de referendos locales. Paoletti, M. "Le référendum local en France. Variations practiques autour du droit", *Revue francaise de science politique,* vol. 46, nº 6, decembre 1996, págs. 883-913, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en*

92-125, de 6 de febrero, relativa a la administración territorial de la República, la cual en su Título II -cuyo nombre era "De la democracia local"-, Capítulo II, regula un referendo local consultivo al que se podía recurrir en lo referente a asuntos relevantes de competencia municipal. Esta ley fue desarrollada por el Decreto nº 93-222, de 17 de febrero de 1993.

La iniciativa popular local fue introducida en la regulación francesa por la Ley 95-115, de 4 de febrero de 1995, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio. En el artículo 85 de esta ley se contemplaba la iniciativa popular para el referendo consultivo local, aunque sólo en relación con las operaciones relevantes de ordenación del territorio, ampliando al mismo tiempo el ámbito territorial del referendo a los llamados establecimientos públicos de cooperación inter-municipal.

Ya en 2003, la Ley Constitucional 2003-276, de 28 de marzo, modificó los artículos 72-76 de la Constitución introduciendo en ellos una serie de referendos locales:

1.- el referendo regulado en el artículo 72-1, párrafo 2º, el cual indica que los proyectos de deliberación o de acto relevante de competencia de una colectividad territorial pueden, a su iniciativa, ser sometidos, por vía de referendo, a la decisión de los electores de esa colectividad.

2.- el referendo para la creación de una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o para modificar su organización se regula en el artículo 72-1, párrafo 3º, que apunta que cuando se considere crear una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o modificar su organización, puede decidirse por ley consultar a los electores inscritos en la colectividad interesada.

3.- el referendo para la modificación de los límites de las colectividades territoriales se regula en el artículo 72-1, párrafo 3º.

4.- el referendo para un cambio de régimen en los territorios de ultramar se regula en el artículo 72-4, párrafo 1º, indicando que ningún cambio en todo o en parte de una de las colectividades territoriales de ultramar (Guayana, Guadalupe, Martinica, Reunión, etc.) puede realizarse sin que se haya recogido previamente el consentimiento de los electores de la colectividad o de la parte de la colectividad interesada. Cada cambio de régimen será decidido por una ley orgánica. El artículo 72-4, párrafo 2º, indica que el Presidente de la

---

España: régimen jurídico, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 41.

República a propuesta del gobierno o de las dos asambleas puede convocar una consulta a los electores de una colectividad territorial de ultramar sobre una cuestión relativa a su organización, a sus competencias o a su régimen legislativo. El artículo 73 apartado séptimo también regula que la creación por ley de una colectividad que sustituya a un departamento y a una región de ultramar o a la institución de una asamblea deliberante única para esas dos colectividades no puede realizarse sin que se haya recogido el consentimiento de los electores en esas colectividades.

Esta reforma constitucional supuso la aparición de diversas leyes que la complementaron: la LO 2003-704, de 1 de agosto, relativa a la experimentación por las corporaciones locales, la LO 2003-705, de 1 de agosto, de referendo local, la LO 2004-758, de 29 de julio, relativa a la autonomía financiera de las corporaciones locales y la Ley nº 2004-809, de 13 de agosto, de libertades y responsabilidades locales.

De estas leyes, la más relevante en lo que a democracia participativa local respecta fue la Ley Orgánica 2003-705, de 1 de agosto, relativa al referendo local, pues lo regula como vinculante -siempre que hayan votado la mitad más uno de los electores inscritos en el correspondiente ámbito territorial y lo hayan apoyado la mayoría de los votantes- y de aplicación en todos los ámbitos territoriales -municipios, departamentos, regiones, colectividades con estatuto particular y colectividades de ultramar regidas por el artículo 74-.[386]

IV.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ITALIA

1.- Orígenes históricos.

La democracia participativa en Italia tiene un origen remoto que es digno de citarse y que tuvo lugar en determinadas ciudades-estado en la Baja Edad Media. No obstante, si bien es habitual en estudios de este tipo darle una gran importancia a la experiencia democrática medieval italiana, lo cierto es que, aunque hubo interesantes casos e instituciones de democracia participativa, la realidad es que la mayoría de las ciudades se regían por sistemas de carácter pseudomonárquico residiendo el poder en determinadas familias -caso de la Florencia de los Médicis o de la Milán de los Visconti-, mientras que las ciudades con sistemas republicanos puede que tuvieran mecanismos de gobierno más o menos democráticos, pero rara vez eran mecanismos de

[386] Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 43-44.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

democracia directa, siendo en el mayor número de casos de representación estamental con una fuerte carga plutocrática[387].

Si se habla de prácticas realmente participativas en las ciudades-estado italianas, hay que hacer referencia a la aparición de la institución del consulado entre los siglos XI-XII. La primera ciudad que eligió cónsules fue Pisa entre 1081 y 1085 sumándosele en breve otras como Milán, Génova o Bolonia y existiendo la costumbre en algunas ciudades de designar una proporción de cónsules de los distintos "órdenes" de la población o bien conceder un determinado número al estamento no noble.

Los cónsules tenían funciones ejecutivas a las que podían sumarse las judiciales en el caso de los "cónsules judiciales". Se les elegía -he aquí el elemento propio de participación popular directa- por aclamación de la asamblea general (así sucedía en Pisa en 1162) y ya en el siglo XIII debían, en algunas ciudades, prestar juramento de seguir la opinión de la mayoría del concejo en materia de guerra y paz, alianzas e impuestos.

Este concejo era la asamblea de todos los ciudadanos, el *arengo* o parlamento. En estos primeros siglos bajomedievales, las decisiones se tomaban por aclamación de este concejo -en Pisa al grito de *fiat, fiat*, hágase, hágase-. Este tipo de parlamento acabaría por desaparecer en las grandes ciudades a lo largo del siglo XIII.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

387 En este sentido, ciudades como Venecia -la cual se suele citar a menudo en estudios como el presente- no tenían tanto un elemento participativo en su gobierno como uno mucho más marcadamente de representación estamental, pues la "innovación" del sistema veneciano radicaba en que, además de tener a la cabeza de su sistema de gobierno a los *dux*, también disponía de dos Consejos de los Estados Vénetos, los cuales -como su propio nombre indica- eran consejos representativos, no asambleas populares.
Algo parecido sucedía en otras ciudades como Florencia y Milán, que si bien sí tenían un sistema de tipo republicano, esto no implicaba que tuvieran relevantes cuotas de participación directa popular en el mismo. En la mayoría de los casos estos sistemas republicanos se caracterizaban por rasgos fuertemente plutocráticos más allá de los de participación popular y además se veían agitados con facilidad por luchas de tipo intestino entre las distintas facciones (güelfos y gibelinos) que podían acabar dando la ciudad a relevantes familias que gobernaban de forma pseudo monárquica cuando no llegaban al poder siendo líderes militares -*condottiere*- de mercenarios, caso de los Sforza en Milán. Para mayor información sobre esta materia quepa destacar la interesante obra de Waley, D. *Las ciudades-república italianas*, Guadarrama, Madrid, 1969.

En este siglo se extendió la práctica de elegir a un extranjero como *podestà* o máximo dirigente de la ciudad. El *podestà* era elegido por un tiempo determinado (seis meses, un año, etc.), recibía un sueldo concreto y debía jurar administrar justicia de acuerdo con las leyes de la ciudad así como no podía tomar decisiones contra las indicaciones del concejo o *arengo* siendo sus decisiones sometidas al estudio de un *sindicatus* al término de su mandato. Su autoridad variaba de una a otra ciudad pero era más un funcionario que un gobernante de tipo monárquico limitándose, ya en el siglo XIV, su poder al judicial y policial.

Sería a finales del siglo XIV cuando la estructura republicana -y con ella los mecanismos de participación popular en el gobierno- llegaría progresivamente a su fin en Italia quedando la mayoría de las ciudades en manos de una sola persona -*signori*- que acostumbraba a ser un *podestà*, capitán general o *capitano del popolo* el cual se instalaba de manera permanente en el poder.

2.- Regulación actual.

Tras el final del periodo fascista en el que Mussolini utilizó el plebiscito para revestir de legitimidad popular su régimen, el 2 de junio de 1946 se realiza el referendo que termina con la monarquía y el 22 de diciembre de 1947 se aprueba la Constitución italiana vigente en la actualidad.

En ella, y ante la desconfianza por parte de los parlamentarios de que los instrumentos de la democracia participativa obstaculizaran o paralizaran la labor del Parlamento, se limita la intervención de la ciudadanía en el proceso legislativo a tres modalidades de referendo -cuya forma de celebración no quedaría fijada hasta la ley de mayo de 1970- así como a la iniciativa popular.

El texto constitucional italiano hace referencia a la participación directa del pueblo en el gobierno en el artículo 138[388] en lo que respecta al procedimiento

[388] Artículo 138: "*Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.*
Dichas leyes serán sometidas a referendo popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de la Cámara o 500.000 (quinientos mil) electores o 5 (cinco) Consejos Regionales. La ley sometida a referendo no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos.
No habrá lugar a referendo si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos

de la reforma constitucional; en los artículos 71[389] y 75[390] en lo relativo al procedimiento legislativo, reconociendo la iniciativa popular y el referendo derogatorio de leyes o de actos con fuerza de ley; y en el artículo 132[391] para la autorización de la celebración de referendos a nivel regional.

Por tanto, las tres variantes del referendo fijadas por la Constitución italiana son las siguientes:

a) referendo derogatorio: es facultativo, pues la iniciativa para celebrar un referendo sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley la tienen 500.000 electores o cinco consejos regionales. La verificación de la legalidad de la iniciativa es hecha por el Tribunal de Casación para que el Tribunal Constitucional declare la admisibilidad final y el Presidente convoque el referendo. La propuesta queda aprobada si participa en la votación la mayoría de quienes tienen derecho a hacerlo y se obtiene la mayoría de los votos válidamente emitidos, tal como señala el artículo 75.4 de la Constitución. No podrán ser sometidas a este referendo las leyes tributarias y

---

componentes."

[389] Artículo 71: "*La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional. El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto articulado."*

[390] Artículo 75: "*Se celebrará referendo popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 (quinientos mil) electores o cinco consejos regionales. No se admitirá el referendo para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Tendrán derecho a participar en el referendo todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sometida a referendo será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos. La ley determinará las modalidades de celebración del referendo."*

[391] Artículo 132: "*Se podrá disponer mediante ley constitucional, oídos los Consejos Regionales, la fusión de Regiones existentes o la creación de Regiones nuevas con un mínimo de un millón de habitantes cuando así lo soliciten unos Ayuntamientos que representen como mínimo a un tercio de las poblaciones interesadas y la propuesta se apruebe en referendo por la mayoría de éstas.*

Se podrá, con el voto favorable, expresado en referendo, de la mayoría de las poblaciones interesadas de la Provincia o Provincias interesadas o del Municipio o Municipios interesados y mediante ley de la República, después de oídos los Consejos Regionales, autorizar que determinadas provincias o municipios que así lo hayan solicitado, queden segregados de una Región e incorporados a otra."

presupuestarias, las de amnistía y de indulto y las de autorización para ratificar tratados internacionales, según indica el artículo 75.2 de la Constitución.

b) referendo de la reforma constitucional: las leyes de reforma de la Constitución serán sometidas a referendo dentro de los tres meses siguientes a su publicación cuando lo solicite una quinta parte de los miembros de una de las cámaras, 500.000 electores o cinco consejos regionales. La aprobación requiere de la mayoría de los votos válidamente emitidos. No habrá posibilidad de realizar referendo alguno si la ley hubiere sido aprobada en cada Cámara por mayoría igual o superior a los dos tercios de sus integrantes, tal como señala el artículo 138 de la Constitución. Éste es un referendo facultativo, pues procede a solicitud de parte y no por ministerio del texto constitucional.

c) referendo territorial: como indica el artículo 132 de la Constitución serán sometidas a referendo obligatorio las modificaciones (fusiones, creaciones, etc.) tanto regionales, como provinciales o municipales. Este referendo es consultivo, pues la competencia para aprobar o no aprobar las modificaciones territoriales corresponde a los órganos legislativos de la República.

d) iniciativa popular: El artículo 71 de la Constitución regula la iniciativa legislativa popular y concede esta posibilidad a 50.000 electores o a aquellos organismos a los que les sea concedida tal prerrogativa por ley constitucional.[392] La iniciativa legislativa popular tendrá que ser sobre proyectos de ley articulados.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Regulación local.

Si bien ya en el año 1903 la Ley nº 102, de 29 de marzo, relativa a la municipalización de los servicios públicos, preveía en su artículo 3 la posibilidad de que la deliberación del consejo comunal, en lo que respecta a la asunción directa de los servicios públicos por parte de la comuna, fuera sometida al voto popular[393], lo cierto es que Italia no se ha caracterizado a lo

---

[392] En desarrollo de este artículo, la Ley de 10 de diciembre de 1953 otorgó la iniciativa legislativa también para los consejos regionales y la Ley de 5 de enero de 1957 se la dio igualmente al Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

[393] Esta ley supondría la entrada del referendo en el ordenamiento jurídico italiano. Aunque el referendo ya había entrado en las ciudades de Parma y Cremona con deliberaciones comunales -anuladas posteriormente por la autoridad gubernativa- que preveían la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la actividad administrativa local. Salerno, G.M. *Il referendum*, CEDAM, Padova, 1992, págs. 1-2, citado por Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 56.

largo del siglo XX por un especial desarrollo legislativo de la democracia participativa local, en gran medida, debido a la escasa regulación sobre la misma -salvo el referendo territorial recogido en el artículo 132 en lo relativo a los municipios- en la que cae la Constitución de 1947.

A partir de los años ochenta, se produjeron las primeras experiencias de consultas populares municipales[394] y desde mediados de esta década se comenzó a regular el referendo en los estatutos municipales. A nivel nacional, en 1990 se aprobó la Ley 142/1990, de 8 de junio, sobre el ordenamiento de las autonomías locales, que regulaba en su artículo 6, puntos 3 y 4, el referendo consultivo comunal.

La regulación que contenía la Ley 142/1990 sobre democracia participativa local era breve y preveía un referendo local aplicable tanto a las comunas como a las provincias; cuya materia debía ser de exclusiva competencia local; distinguía entre la consulta obligatoria a la población y el referendo consultivo facultativo; el referendo consultivo podía ser convocado por las autoridades locales o por la ciudadanía. Esta ley fue modificada en 1999 por la Ley 265/1999, de 3 de agosto, y derogada en el año 2000 por el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto.

---

[394] Como el caso de la ciudad de Trieste el 16 de octubre de 1979 en el que el consejo comunal propuso a la junta la celebración de una consulta popular sobre la siguiente pregunta: "¿Querría usted que la zona industrial italo-yugoslava, así como está previsto en el Protocolo Adicional al Tratado de Osimo, sea establecida en el Carso?". La consulta no llegó a celebrarse pero planteó un importante debate doctrinal sobre el alcance de la autonomía municipal.
A raíz del caso de Trieste se produjeron otras consultas populares locales sobre los más diversos temas que fueron calificadas como atípicas o no oficiales por parte de la doctrina italiana ya que no se preveían ni en la Constitución, ni en las leyes, ni en los estatutos y reglamentos municipales. De hecho, su carácter era más propiamente informal que oficial.
Sobre estas consultas populares la Corte Constitucional italiana concluyó que *"aunque sobre el plano jurídico formal no son vinculantes y no concurren a formar la voluntad de los órganos que los han convocado, resultan, sin embargo, expresión de una participación política popular que encuentra fundamento en los artículos 2 y 3 de la Constitución: manifestación que tiene un claro valor político y tiene un relieve sobre el plano de la consonancia entre la comunidad y el órgano político, así como de la conexa responsabilidad política, cual expresión de orientaciones y valoraciones en orden a actos que el órgano predicho entiende cumplir. Su resultado podría condicionar los actos a cumplir en el futuro y las decisiones discrecionales que competen a determinados órganos centrales."* Sentencia de la Corte Constitucional nº 256/1989, de 16-18 de mayo de 1989, en Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico,* Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 57-58.

No obstante, la nueva regulación es muy similar a la contenida en la Ley 142/1990.[395]

V.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL REINO UNIDO

Las fórmulas de la democracia participativa se introdujeron en la práctica británica desde el siglo XIX, sin embargo, la práctica real de estas fórmulas en uno de los países más característicamente favorables a la democracia representativa ha sido limitada.

Resulta especialmente paradójico que el grupo político más proclive al desarrollo de los instrumentos de democracia participativa fuera durante todo el siglo XIX el de los conservadores, los cuales los veían como una especie de veto nacional sobre temas de interés común, mientras que los laboristas se enfrentaban a estos instrumentos con recelo al entenderlos como una línea de defensa de los conservadores frente a las propuestas legislativas orientadas al cambio social que trataban de aprobar los laboristas[396].

A nivel regional se han llevado a cabo consultas populares tales como la votación en 1973 del *home rule* de Irlanda del Norte[397] o las relativas a la creación de parlamentos regionales en Escocia y Gales. A nivel nacional, en 1975 se realizó un referendo (el primero a nivel nacional de toda la historia británica) sobre la entrada del Reino Unido en la CEE.

En marzo de 1975, y dentro del contexto de división que se vivía debido a la posible adhesión a la CEE, el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas populares. En esta norma se señalaba que la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas en favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el

---

395 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 57-69.

396 Butler, D. "United Kingdom" en Butler, D. y Ranney. A. *Referendums: A comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978, pág. 212

397 El 8 de marzo de 1973 se llevó a cabo el referendo de Irlanda del Norte. Se buscaba determinar la permanencia de la región como parte integrante del Reino Unido o su anexión a la República de Irlanda. El 58% de los electores acudieron a votar. Casi el 100% de ellos manifestaron su deseo de permanecer como súbditos del Reino Unido. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/reino.htm#referendum
Página del Instituto Federal Electoral de Méjico.

debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación.

Finalmente y ante la división que existía en el gabinete donde dieciseis ministros estaban a favor de la adhesión a la CEE y siete en contra, el gobierno tomó la decisión de suspender la regla de solidaridad ministerial sobre la cuestión plebiscitaria durante tres meses. La campaña de la adhesión duró tres semanas y el 5 de junio de 1975 se celebró la consulta y el "sí" ganó con más del 67% de los sufragios siendo mayoritario en las cuatro regiones -Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte- del Reino Unido.

No obstante, antes de este capital referendo para la historia británica, en el año 1970, aun era defendido desde muy importantes sectores de la política británica que todas las decisiones correspondían al parlamento y que, debido a ello, no era admisible la fórmula de la consulta popular. El argumento más utilizado en este sentido, en la más fiel ortodoxia británica, recurría a la tradición y a la supuesta dimensión plebiscitaria de las elecciones generales en el Reino Unido[398]. En la actualidad se plantea la posibilidad de realizar nuevas consultas populares a nivel nacional tales como la relativa a la entrada del Reino Unido en la Unión Monetaria Europea con la consiguiente adopción del euro como moneda.

A nivel local la práctica de consultas populares locales en el Reino Unido ya desde el XIX (desde la década de los ´50 del siglo XIX aproximadamente) es algo habitual habiéndose puesto en práctica con la realización de multitud de votaciones sobre todo tipo de temas municipales (a veces tan cotidianos como decidir el horario de los *pubs* y los cines, la posibilidad de que éstos pudieran abrir los domingos o la inauguración de una librería pública).

Aunque hayamos citado diversos ejemplos de democracia participativa, lo cierto es que las modalidades de utilización de la consulta popular en el Reino Unido son, en términos generales, excepcionales y para lo que realmente sirven -a poco que se sea un poco cínico en el análisis- es para, con su escaso número, corroborar el carácter de adalid de la democracia representativa de este país. Ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referendo sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un periodo limitado, los parámetros de las

---

398 Es decir, el razonamiento era del tipo de "ya que nuestras elecciones generales son en sí una consulta popular, ¿qué sentido tiene hacer una específica sobre el tema de unirnos a la CEE?"

alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Y, por otro lado, sirve también para mostrar de cara al exterior el grado de "compromiso" del Reino Unido con la construcción europea -el cual no acostumbra a ser mucho, por cierto-.

Tal vez, el mejor resumen de la opinión de los británicos sobre la democracia participativa y, en concreto, sobre la institución del referendo la diera en 1954 el primer ministro Clement Attlee cuando dijera, para oponerse a la sugerencia de Churchill de celebrar un referendo, que *"no podría aceptar la incorporación en nuestra vida política de una institución ajena a nuestras tradiciones y que frecuentemente ha servido de instrumento al nazismo y al fascismo."*[399]

VI.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN FINLANDIA

Si bien a nivel nacional la democracia participativa finesa recoge el referendo[400], donde los instrumentos de la misma resultan más interesantes es en el ámbito local. Son de destacar:

a) iniciativas ciudadanas: existe el derecho de promover iniciativas ciudadanas en el ámbito municipal. En el caso de que se presente una de estas iniciativas, el Consejo Local -el cual es el responsable de la gestión y las finanzas del municipio- deberá tenerlas en cuenta y valorarlas en un plazo de tiempo razonable401. Este instrumento de la democracia participativa local está moderadamente extendido en los municipios fineses siendo que, en las encuestas realizadas, los ciudadanos no le otorgan más allá de un 19% de eficacia como canal de participación ciudadana, lo cual se debe, posiblemente, a

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

399 Attlee, C. *As it happened*, Heinemann, London, 1954. pág. 137.

400 Artículo 14: *"Todos los ciudadanos finlandeses que hayan cumplido los dieciocho años tienen derecho a sufragar en las elecciones generales y en los referendos. La elegibilidad en las elecciones generales se rige por lo establecido expresamente en esta Constitución.*
Todos los ciudadanos finlandeses y extranjeros residentes permanentemente en el país que hayan cumplido los dieciocho años tienen derecho a sufragar en las elecciones y referendos municipales de la manera establecida por Ley. Los derechos a participar en otras esferas de la administración municipal serán establecidos por Ley."
Artículo 53: *"La organización de un referéndum consultivo será decidida por una Ley en la que se habrá de establecer la fecha del referéndum y las alternativas que se someterán a los electores. Los procedimientos que habrán de observarse en los referendos serán regulados por Ley."*

401 Sjöblom, S. *Citizen´s initiatives in local decision making*, Abo Akademy University, Turku,1998.

su dificultad de ejercicio en comparación con otros canales de participación ciudadana más valorados y de ejercicio más sencillo en la vida política finesa –por ejemplo, el contacto directo con políticos locales recibe en Finlandia un 34% de valoración de eficacia en las encuestas-402.

b) Referendos municipales: Es posible organizar referendos consultivos municipales siempre que los convoque el Consejo Municipal o los solicite un mínimo del 5% de los ciudadanos mediante una iniciativa ciudadana. Los referendos no son muy utilizados y en la mayoría de las ocasiones han versado sobre la posible fusión de municipios403.

Además de los canales de participación formales, los ciudadanos también pueden servirse de vías informales de contacto con los políticos locales. Las formas más usuales son la firma de solicitudes, la participación en actividades de organizaciones de voluntarios, la presentación de quejas respecto a decisiones municipales y los contactos personales directos con políticos –los cuales, como se ha señalado anteriormente, reciben una alta valoración ciudadana-.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

402 Pekola-Sjöblom, H. *Gobierno local en Finlandia. Encuesta entre ciudadanos, 2000*, Abo Akademi University, Turku, 2002.

403 Sutela, M. *The consultative municipal referendum as a support for decision making in local government*, Finnish local government studies, Helsinki, 1999.

CAPÍTULO II

REGULACIÓN Y PRÁCTICA AMERICANA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A continuación se examina el desarrollo de la democracia participativa en los EEUU, Canadá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil y -mediante un cuadro comparativo- otros países hispanoamericanos. Se estudia el modelo de los EEUU debido a que, junto con Suiza y aun y su carencia de práctica en el ámbito nacional, es posiblemente el país con la democracia participativa más desarrollada. El estudio del modelo canadiense se debe al interés que generan algunos elementos del mismo tales como las consultas populares sobre la independencia del Quebec.

Se analizan Colombia, Venezuela y Ecuador porque en la actualidad son de los países más innovadores en materia de democracia participativa. Y Brasil por el enorme interés que tiene la experiencia de Porto Alegre. Por último se examina muy brevemente el estado de la democracia participativa en otros países iberoamericanos que practican varios de sus instrumentos.

I.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LOS EEUU

1.- Regulación general.

Aunque nunca se ha realizado una consulta popular de ámbito nacional, los EEUU son el país que, junto con Suiza, tiene más experiencia en la aplicación de

los mecanismos de la democracia participativa en los niveles estatal y local[404]: 49 de los Estados de la Federación utilizan una forma u otra de democracia participativa (a finales del siglo XIX, los estados de Dakota del Sur, Utah y Oregón ya habían introducido la fórmula de la iniciativa popular para enmendar sus Constituciones y para promover nuevas leyes y, entre 1906 y 1918, diecinueve Estados más siguieron este camino) y 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan.

Los instrumentos más comunes de la democracia participativa estaodunidense -siempre en los ámbitos estatal y local- son el referendo constitucional (requisito para enmendar las Constituciones estatales); el referendo sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes; la iniciativa constitucional, así llamada porque permite a los ciudadanos proponer enmiendas constitucionales; y la revocatoria de mandato para cesar a autoridades.[405]

La iniciativa popular es, posiblemente, el principal instrumento de la democracia participativa en los EEUU. Con ella los ciudadanos pueden

---

404 La tradición estadounidense con las prácticas participativas locales hay que buscarla en las asambleas vecinales de los pequeños propietarios que ya en la época previa a la independencia se reúnen y deciden sobre materias de su municipio y que continúan haciéndolo una vez formados los EEUU, extendiéndose estas prácticas -potenciadas por el espíritu populista y comunal de los pioneros del oeste americano- a los distintos Estados y territorios que se crean y se unen progresivamente a lo largo del siglo XIX a la Unión.

Tocqueville explica ya en el siglo XIX el funcionamiento participativo del gobierno de los pequeños municipios de los EEUU y cómo éste se articula alrededor de unos administradores locales elegidos por la ciudadanía, a los que se refiere como *select-men*, los cuales ante la necesidad de tomar una decisión de política municipal deben acudir a la asamblea de los vecinos del municipio -*town-meeting*- para que ésta les autorice a tomar dicha decisión: *"convocan en un día determinado, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se hace sentir; dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hace falta gastar, el lugar que conviene elegir. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el principio, fija el lugar, vota el impuesto y vuelve a poner la ejecución de su voluntad en manos de los select-men."* La voluntad de convocar la asamblea puede ser de los *select-men* o de un conjunto de vecinos propietarios. Tocqueville, A. *La democracia en América*, Guadarrama, Madrid, 1969, págs. 67-68.

405 Ranney, A. "United States" en Butler, D. y Ranney. A. *Referendums: A comparative study of practice and theory,* American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978, pág. 69

proponer leyes y enmiendas constitucionales. Así, el artículo 2, sección 8, letra a) de la Constitución de California indica que *"the initiative is the power of the electors to propose statues and amendments to the Constitution and to adopt or reject them."*[406] La iniciativa puede ser directa o indirecta.

En la directa, las propuestas de los ciudadanos para introducir una innovación normativa son sometidas directamente a votación popular, sin que se pronuncie sobre las mismas el órgano legislativo estatal o local. En la indirecta, la solicitud de un porcentaje del electorado antes de ser votada por la ciudadanía debe ser sometida al órgano legislativo para que éste se pronuncie sobre la misma. Si el órgano emite un pronunciamiento negativo, los proponentes deben proceder a la recogida de firmas para que la propuesta se someta a los ciudadanos.[407]

El referendo tiene por utilidad o bien enmendar la Constitución de un Estado, o bien decidir si se deroga o no una ley ya existente. El referendo puede ser popular o legislativo. El popular se produce cuando una fracción del electorado solicita que una ley o disposición administrativas ya aprobadas por el órgano colegiado representativo estatal o local sean sometidas a votación popular para su ratificación o derogación. Este tipo de referendo se produce en 24 estados.

El referendo legislativo -*indirect referendum*- se caracteriza porque es un órgano o institución pública el que toma la iniciativa de solicitar su convocatoria. El referendo legislativo puede ser facultativo, pero lo habitual es que sea obligatorio cuando así lo exige la Constitución o una ley estatal. Salvo Delaware, todos los estados contemplan la necesidad de que las enmiendas constitucionales propuestas por el órgano legislativo sean sometidas a la ciudadanía mediante un referendo legislativo. Generalmente, todos los referendos tienen carácter vinculante.

En términos generales y salvando las particularidades propias de cada uno de los dos instrumentos, la iniciativa y el referendo tendrían en la mayoría de los estados y localidades de los EEUU un procedimiento similar: debe haber una presentación previa de una solicitud de realización, debe producirse una revisión de la iniciativa o el referendo solicitado para asegurar su consonancia con las exigencias legales, debe hacerse pública la solicitud para que pueda obtener el número de firmas necesario, dichas firmas deben ser verificadas por

---

406 *"La iniciativa es el poder de los electores de proponer estatutos y enmiendas a la Constitución y adoptarlas o rechazarlas."*

407 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 29.

un órgano público. Hecho todo esto se convocará la votación propuesta y la misma se realizará.[408]

Los temas sometidos a la aprobación popular son variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, los asuntos en materia fiscal, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública, las libertades y los derechos civiles.

La intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo está asociada a las condiciones de funcionamiento de los sistemas políticos estatales. La debilidad de los sistemas de partidos estatales y su poca incidencia en los procesos de agregación de intereses favorecen el recurso frecuente a la consulta directa. También recurren a este tipo de consulta las regiones del país en las cuales tuvo mucha fuerza, a finales del siglo XIX, el populismo de los granjeros, es decir, en los estados del oeste americano[409].

La proliferación de referendos en los EEUU hace que en muchos Estados se publiquen y repartan guías en las que los ciudadanos encuentran, entre otras cosas, una explicación en un lenguaje más sencillo de la medida propuesta, un resumen de los argumentos a favor y en contra de la misma y un pequeño estudio sobre las consecuencias que tendría su voto. Cada Estado, condado o incluso municipalidad regula y organiza consultas populares, aunque todos están sujetos a revisión por el Tribunal Supremo. Los gobernadores pueden convocar consultas populares sobre las medidas que estimen oportunas. De esta manera pueden superar vetos legislativos, deshacer bloqueos y resolver situaciones de parálisis.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Pero la mayoría de las consultas populares son convocadas desde abajo, es decir, por ciudadanos a título individual o agrupados. Lo único que se requiere es un número testimonial de firmas, que por lo general no supera el 3% de los votantes registrados, y el pago de una pequeña tasa. Los referendos se han profesionalizado tanto que a menudo los grupos políticos recurren a empresas especializadas en solicitar firmas a los ciudadanos para apoyar una u otra propuesta. Junto a la convocatoria, los Estados y condados también publican los argumentos en contra aportados por grupos o individuos, que también deben pagar un pequeño impuesto, que normalmente no excede los 200 dólares.

---

408 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 30-40.

409 Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001, págs. 33-38.

El volumen nacional de referendos locales en los EEUU sería de entre diez y quince mil al año. Un 41% de estadounidenses viven en estados con procesos de iniciativa popular y el 71% vive en ciudades (entre ellas Nueva York, Houston, Nueva Orleans o Filadelfia) que han regulado la iniciativa popular.[410]

2.- Desarrollo histórico.

El origen del uso del referendo viene con la propia historia de los Estados Unidos y así en el XVIII ya se utilizaba para aprobar las constituciones estatales[411] mientras que en el XIX y principios del XX se utilizaban medios de consulta popular para aprobar las reformas de las constituciones de los Estados[412] así como diversas leyes, acabando por ser la democracia participativa un rasgo característico del sistema político de gran parte del país, particularmente del oeste.

Entre 1906 y 1918, diecinueve estados adoptaron procedimientos de este tipo y en 1959 cuatro más se unieron a los anteriores, siendo que desde 1904 se han aprobado entre el 35% y el 40% de las iniciativas populares sometidas a votación estatal[413]. La explicación de que la iniciativa popular, el referendo y la revocación de mandato no fueran, sin embargo, utilizados en exceso -la revocación prácticamente no se ha utilizado nunca- se podría encontrar en la mejora que tuvo lugar en las legislaturas locales ya desde estos tiempos.

En los EEUU se da además uno de los más llamativos por poco usuales instrumentos de la democracia directa cual es la apelación de sentencias, por la cual se puede hacer un referendo en el cual se trate de anular una sentencia que declaró inconstitucional una ley estatal. Esto se da en el estado de Colorado cuya Constitución declara que el 5% de los inscritos en los comicios tienen la facultad de pedir que se someta a dicho referendo la ley que el Tribunal Supremo del estado haya declarado inconstitucional. Este sistema fue

---

410 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico,* Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, pág. 31.

411 Así, en 1780 el Estado de Massachussets sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino.

412 A finales del siglo XIX Dakota del Sur, Utah y Oregón introdujeron la iniciativa popular para reformar sus Constituciones y promover nuevas leyes. Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa,* Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001, págs. 33-38.

413 Cronin, T. E. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall,* Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pág. 198

patrocinado para que se aplicase a nivel nacional por T. Roosevelt en la campaña presidencial de 1912, pero no tuvo éxito.

No obstante, estos mecanismos han sido bien asumidos a nivel local y estatal pero no a nivel nacional aun y haberse discutido sobre ellos. Se podría buscar la explicación a esto en la concepción tradicional de la política norteamericana en la cual que el pueblo participe directamente en el proceso legislativo no sería aceptable desde la perspectiva que de la democracia tenían los "padres fundadores" de la Constitución[414].

---

[414] Sobre el porqué de que los mecanismos participativos se desarrollen desde su origen sólo en los niveles local y estatal pero no en el nacional, las interpretaciones son variadas. Una de ellas puede remitirse a la influencia británica. Es decir, de la misma manera que en el Reino Unido las consultas populares, etc. se producen sólo a nivel local y estatal, en su colonia independizada, en los EEUU, sucede lo mismo desde el siglo XVIII.

Siguiendo a Asensi se puede buscar la explicación en el doble elemento individualista e historicista -este último también de herencia británica- que tiene el Derecho de los EEUU. Debido al elemento individualista la libertad del ciudadano le ha llevar necesariamente a participar en su gobierno, actividad que puede realizar de forma directa como se hace a nivel local y estatal. Pero debido a la desconfianza que tiene el elemento historicista hacia el legislador, hacia el representante -hay que tener en cuenta que, en cierta manera, la decisión surgida de, por ejemplo, una asamblea popular, no deja de ser otra cosa que la decisión de un "representante" de la ciudadanía, pues, en una asamblea popular la voluntad de muchos sujetos se convierte en la única voluntad de la asamblea manifestada como unitaria y que representa la voluntad del conjunto de los participantes en dicha asamblea-, las consultas populares no acaban de asentarse en el modelo de los EEUU y se aplican sólo en el nivel local y en el estatal, pues en el nivel nacional podrían afectar a la Constitución de los EEUU, la cual, siguiendo la tradición del *higher law*, impera sobre todos los ciudadanos y poderes, es rígida y sólo puede ser interpretada por los jueces, pero no puede sujetarse a posibles modificaciones por parte de una consulta popular.

Una tercera posibilidad sobre el origen y la motivación de este carácter local y estatal pero no nacional de la participación directa en los EEUU se puede extraer de las ideas de Tocqueville y hay que buscarlo en el periodo colonial británico sobre las Trece Colonias. Para Tocqueville la situación de sometimiento de la población americana a los británicos supone que los primeros, al no poder manifestar su voluntad política a nivel nacional, se vean obligados a manifestar esta voluntad en *"las asambleas provinciales y sobre todo en el municipio."* Para Tocqueville la voluntad nacional estadounidense surge del ámbito local y, de la misma manera que las prácticas participativas directas durante el periodo colonial sólo se manifiestan en el ámbito local, una vez conseguida la independencia este situación se mantiene y la participación directa no se extiende al ámbito de lo nacional.

-Asensi Sabater, J. *La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998, págs. 84-89.

-Tocqueville, A. *La democracia en América,* Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 59.

Según T. E. Cronin[415], tres han sido los momentos en la historia de los EEUU en que la idea de una posible introducción de sistemas de democracia participativa ha sido más discutida: la época del auge de los movimientos populistas y progresistas (1890-1912), la época de la consolidación del movimiento aislacionista y pacifista (1914-1940) y la época del incremento del activismo en torno a los problemas sociales (décadas de los ´60 y ´70).

Los intentos de los populistas no prosperaron debido a la dificultad de enmendar la Constitución y a que los partidos establecidos veían en las propuestas de reforma una amenaza a su propia existencia. Luego, aislacionistas y pacifistas promovieron, desde 1914, una enmienda a la Constitución para requerir un voto popular sobre las declaraciones de guerra, con la excepción de ataques o invasiones al país. La idea logró mucho apoyo entre los legisladores. Durante los años treinta una enmienda a tal respecto, presentada por el representante Ludlow, perdió una votación "de prueba" en la Cámara de representantes por sólo 21 votos. Pero el comienzo de la IIª Guerra Mundial hizo que la idea perdiera fuerza.

Sería a partir de los años sesenta y setenta cuando varios activistas sociales retomarían la defensa de los mecanismos de la democracia participativa. Grupos interesados en la mejora de la vida política estadounidense tales como el *People´s Lobby*, el *Common Cause* o el *Initiative America* presionaron para permitir el uso de las iniciativas populares en el proceso legislativo. Pero también conservadores de distinta extracción insistieron en los mecanismos participativos[416]. Populistas como Ross Perot abogaron en favor de medidas similares. En 1977 el senador Abourezck y el representante Jones presentaron un proyecto de ley en el Congreso que introducía la fórmula de la iniciativa

---

415 Cronin, T. E. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pág. 198.

416 Así, en los años del presidente Jimmy Carter (1977-1981), surgieron destacados movimientos que criticaban el, para ellos, elevado intervencionismo del Estado, los cuales, preocupados por fenómenos que consideraban derivados del mismo, como el aumento de los impuestos, solicitaron la utilización de instrumentos de la democracia participativa tales como referendos, iniciativas legislativas populares, práctica de la democracia participativa local, etc. con el fin de oponerse a dicho intervencionismo estatal. En este sentido son interesantes las opiniones de Alain Finkielkraut en la obra *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía*, Anagrama, Barcelona, 1982. En esta obra el autor denuncia que, si bien mediante la petición de más democracia participativa una importante parte de la sociedad estadounidense de esta época mostró su deseo de participación, con él mostró también un fuerte espíritu reaccionario.

popular a nivel nacional pero el proyecto no logró ir más allá de los límites del Congreso.

Más recientemente, es interesante destacar lo sucedido en 2004 con la convocatoria en numerosos Estados de consultas populares sobre el matrimonio homosexual coincidiendo con las elecciones presidenciales. Dada la fuerte correlación entre conservadurismo, oposición al matrimonio entre personas del mismo sexo y voto al Partido Republicano, no es descabellado suponer que estos referendos fueron un factor relevante tanto para el aumento de la participación como para la reelección de George W. Bush en 2004, ya que resulta fácil imaginar que muchos votantes, más interesados en los asuntos particulares que en la elección presidencial, acudieron a las urnas con el objetivo principal de expresar su oposición al matrimonio homosexual apoyando de paso al candidato republicano a la Casa Blanca.

3.- Democracia participativa en las elecciones primarias de los partidos estadounidenses para elegir candidatos a la presidencia de los EEUU: los caucuses.

Cada vez que se acercan las elecciones presidenciales en EEUU se realizan en ambos partidos -demócrata y republicano- elecciones primarias para elegir de entre los candidatos de cada partido a los dos candidatos finales que competirán por la presidencia del país. Un sistema aplicado en algunos Estados para realizar las elecciones primarias son los caucuses.

La palabra caucus parece proceder del término *caucauasu* del idioma algonquino hablado por una de las antiguas naciones indígenas norteamericanas y, en dicha lengua, significaría "reunión de jefes de tribu"[417]. Según el diccionario Merrian-Webster, los caucuses son *"una reunión cerrada de un grupo de personas pertenecientes al mismo partido político o facción normalmente para elegir candidatos o para decidir sobre política."*[418] Los caucuses -caucus en

[417] No obstante, hay más versiones acerca de dónde procede la palabra caucus. Para algunos, no procedería de una lengua indígena, sino del latín, en el cual caucus significa recipiente. Para otros, la palabra caucus no hace referencia ni a una reunión de jefes tribales, ni a recipiente alguno, sino al "Caucus club" de Boston de 1765, una asociación de comerciantes y artesanos. Para estos últimos, la palabra caucus sería una deformación de *caulk*, calafatear en inglés. Este club de Boston supuestamente habría sido uno de los primeros lugares donde se habría fraguado la rebelión contra los británicos que llevaría a la Guerra de Independencia de los EEUU. Piquer, I. *¿Qué es un caucus?*, Diario Público, 3 de enero de 2008. http://www.publico.es/internacional/033478/que/caucus

[418] *"A closed meeting of a group of persons belonging to the same political party or faction usually to select candidates or to decide on policy."*

singular- son, por tanto, reuniones asamblearias, practicadas en determinados Estados de los EEUU, en las que los miembros de los partidos políticos estadounidenses -demócrata y republicano- votan para elegir delegados que a su vez votarán junto con los delegados elegidos en los restantes Estados de los EEUU para elegir al candidato de cada partido a la Presidencia de los EEUU.

Para elegir a sus candidatos a la Presidencia, en la mayoría de los Estados los dos partidos hacen elecciones primarias mediante el sistema de voto secreto que también se utiliza para la elección del propio Presidente entre esos candidatos elegidos previamente -es de destacar que el sistema de voto en EEUU no es tan sencillo como, por ejemplo puede serlo en España y al método tradicional de papeleta y al novedoso y poco a poco más extendido del voto electrónico se le añaden diversidad de sistemas a veces tan llamativos como tirar de una palanca-, pero desde finales de los años sesenta y principios de los setenta esto no es así en todos los Estados de los EEUU. De esta manera, el sistema de asamblea popular o caucus se practica también para la elección de candidatos presidenciales en diversos Estados como Iowa -el caso más popular y que se practica todos los meses de enero de año de elecciones presidenciales desde 1972-, Nevada, Minessota, Maine, Nebraska, Washington, Kansas, Luisiana o Hawai.

En un caucus puede participar cualquier residente en el Estado que sea mayor de edad y que esté registrado como demócrata -si quiere votar para la elección del candidato demócrata- o republicano -si quiere votar para la elección del candidato republicano-. Es llamativo que, de cara a los caucuses, adquirir la condición de miembro de un determinado partido es algo que se puede hacer casi instantáneamente sin necesidad de mayor formalismo que la mera inscripción en la puerta del recinto en el cual se vaya a realizar la asamblea. Recinto que puede ser desde el gimnasio de un instituto, a un cuartel de bomberos, pasando por colegios, iglesias y hasta viviendas particulares. En el caso de Iowa hay un total de 1.784 distritos que cubren los 99 condados del Estado.[419]

El sistema de voto varía dependiendo del partido. Los republicanos suelen hacerlo de una manera sencilla. Sin embargo, los demócratas aplican procedimientos mucho más complicados y variados que van desde votar a mano alzada, hasta que los seguidores de cada candidato se reúnan en una

---

http://www.merriam-webster.com/dictionary/caucus
Página del Diccionario Merriam-Webster.

419 Rodríguez, P. *¿Qué es un caucus?* Diario ABC, 4 de enero de 2008. http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-01-2008/abc/Internacional/que-es-un-caucus_1641533521684.html

parte del recinto en el que se realiza la asamblea para así poder visualizar físicamente cuántos apoyan a cada candidato. La votación no suele durar más de una hora[420].

Aquellos candidatos que no reciben al menos un respaldo del 15% de los votantes son eliminados, pero con la opción de que los que les votaron puedan, a continuación, adherirse a otro candidato que sí haya pasado la criba. Es evidente que este proceso da pie a todo tipo de conversaciones y negociaciones sobre la marcha y en la propia asamblea. Finalmente, tanto en un partido como en el otro se reparten los delegados a nivel de condado.

Pero el proceso no acaba con eso. De hecho, en el caso de Iowa, los delegados elegidos por las asambleas populares eligen a su vez y posteriormente a otros delegados que son los que acuden a las grandes convenciones de los dos partidos a elegir a los candidatos definitivos a la Presidencia. El proceso resulta tan complejo si se analiza con el detalle suficiente que no son pocos los que lo critican por su difícil comprensión para el ciudadano de a pie. Un ejemplo de esta complejidad se muestra en el mismo sistema utilizado en Iowa para contabilizar los votos emitidos en los caucuses: los resultados no representan el voto de cada persona, sino el porcentaje -ponderado en función de la participación en años anteriores- que ha conseguido cada candidato en los 1784 distritos y 99 condados del Estado[421].

Si bien es cierto que los caucuses aportan un número de delegados al total necesario para ser elegido candidato de un partido a la Presidencia muy pequeño, también lo es que en los EEUU se ven como una previsión de quiénes serán finalmente los candidatos elegidos y, por ello, su valor, más allá del que materialmente tienen, es bastante elevado a nivel moral. Los de Iowa, por ejemplo, sólo suponen un 1% del total de delegados -en 2004 movilizaron a apenas 125.000 demócratas y 85.000 republicanos-, pero su repercusión mediática, derivada de que se realizan en enero del año electoral, es mucho mayor que lo que ese porcentaje haría prever.

Y es que en los caucuses se observa la tendencia del electorado así como el nivel de organización de las campañas de los candidatos y, por ello, ejercen una influencia elevada en aquellos Estados que votan posteriormente. En cualquier

---

420 Como se decía en uno de los vídeos electorales de Hillary Clinton en las primarias del Partido Demócrata de 2008: *"Te da tiempo de volver a casa a ver tu programa favorito."* Piquer, I. *¿Qué es un caucus?*, Diario Público, 3 de enero de 2008. http://www.publico.es/internacional/033478/que/caucus

421 Piquer, I. *¿Qué es un caucus?*, Diario Público, 3 de enero de 2008. http://www.publico.es/internacional/033478/que/caucus

caso, un resultado adverso en los caucuses no es definitivo: Bill Clinton sólo pudo ser tercero en los caucuses de Iowa y finalmente ganó la nominación de su partido y también las elecciones presidenciales.

4.- Conclusiones del sistema estadounidense.

El debate permanece abierto en los EEUU. Como argumentos a favor se podrían señalar los siguientes:

a) la democracia tiene que ser dinámica en sus formas y procedimientos.

b) la noción de autogobierno debe incluir la participación directa de los ciudadanos.

c) la consulta directa favorece la responsabilidad ciudadana.

d) el electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de las leyes.

e) los mecanismos de la democracia participativa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.

f) son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

g) aumentan la responsabilidad de la clase política y de los medios de comunicación de masas.

h) conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.

i) propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.

j) su buen funcionamiento en varios estados, durante más de tres generaciones, y su aplicación en otras naciones, abogan en favor de que se utilicen a nivel nacional.

Igualmente, el debate en los EEUU también ha generado argumentos en contra de los mecanismos de la democracia participativa:

a) la participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones de debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.

b) presentar opciones excluyentes alimenta la división y la polarización de la nación.

c) gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.

d) los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos.

e) los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando estos procesos y los emplean para rodear de obstáculos los procesos legislativos nacionales.

f) la fragmentación geográfica, étnica, profesional, religiosa, etc. se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa pues no hay lugar para el compromiso.

g) los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.

Evidentemente, todos estos argumentos, tanto a favor como en contra, no dejan de ser, en gran medida, los argumentos generales a favor o en contra de la democracia participativa como sistema, más allá de las particularidades de los EEUU. No obstante, muchos de los defensores de la democracia participativa reconocen que algunos de sus instrumentos resultarían difíciles de aplicar en los EEUU a nivel nacional.

Así, Cronin[422] entre otros sostiene que elaborar leyes nacionales basadas en los movimientos cambiantes de la opinión pública provoca, en sociedades complejas como los EEUU, que la toma de decisiones políticas se reduzca a la dimensión de una encuesta de opinión. Además, la reducida duración del mandato de los representantes (dos años) los hace sensibles en exceso a las fluctuaciones de la opinión pública. Además, la consulta popular nacional para la toma de decisiones públicas podría afirmarse que pone en entredicho

---

[422] Cronin, T. E. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, pág. 198.

muchos de los principios y valores fundamentales del federalismo representativo de EEUU.

Como conclusión de la experiencia de democracia participativa estadounidense se debería distinguir entre los niveles local-estatal y nacional. En el primer nivel, la práctica de mecanismos de la democracia participativa parece hacer contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y del poder legislativo. Paradójicamente su existencia ha contribuido al fortalecimiento de los poderes legislativos de los distintos Estados, que se han visto obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de leyes.

La práctica y los instrumentos de la democracia participativa no se han constituido en un estímulo esencial de cara a aumentar la participación de los ciudadanos en las elecciones pero sí que han conseguido convertirse en parte de la tradición política local y estatal de los EEUU.

Pero a nivel nacional la situación es bien distinta y los mecanismos de la democracia participativa no han conseguido establecerse debido en gran medida a su difícil encaje en el complejo sistema de reparto del poder entre los poderes legislativo y ejecutivo de los EEUU y ello sin olvidar que, a nivel nacional, la democracia estadounidense se caracteriza por un marcado carácter representativo que procede ya de sus orígenes políticos y que, en gran medida, es herencia del sistema británico.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN CANADÁ

1.- Regulación general.

Si bien la tradición política canadiense es de origen británico y por ello el valor de la democracia representativa y del parlamentarismo como eje político es esencial en el esquema jurídico canadiense, muchas veces en la Historia de este país ha habido voces que han solicitado el uso de los instrumentos de la democracia participativa e incluso se ha dado el caso de convertir -y no encubiertamente, sino de una forma bastante explícita- convocatorias electorales en consultas populares sobre temas concretos.[423]

Revisando la Historia canadiense, vemos que por tres veces el gobierno federal ha sometido iniciativas políticas a consulta nacional y, de igual manera, las diez provincias han hecho uso del referendo para consultar la aprobación de

[423] Este fue el caso de las elecciones de 1988, las cuales se convirtieron en un referendo para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con los EEUU.

cambios legislativos. Igualmente, a nivel local, el mecanismo ha sido usado con relativa frecuencia. Pero no sería hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas.

Los tres referendos a nivel nacional se destacaron por su carácter excepcional pues fue ante situaciones entendidas como urgentes cuando el gobierno acudió al referendo *ad hoc*. El primero de ellos se dio en el año 1898 y su principal utilidad fue la de mostrar la profunda división existente entre las provincias angloparlantes y las francófonas. Se produjo cuando el gobierno de Sir Wilfrid Laurier, cumpliendo una promesa electoral, promulgó el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición.

Esta ley adaptó las disposiciones generales de la Ley Electoral de Canadá. La votación a nivel nacional tuvo una participación del 45% del electorado y el 51% de los votantes se mostraron a favor de la medida. Las provincias angloparlantes aprobaron la medida con algo más del 60% de los votos mientras que Quebec la rechazó con más del 80% de los votos. Ante esta situación el gobierno federal prefirió no actuar y transmitió el problema a los gobiernos de las provincias[424].

En 1942 se produjo el segundo referendo y el resultado fue idéntico produciéndose una clara oposición entre lo votado en las áreas anglosajonas y el Quebec. En dicha ocasión el primer ministro Mackenzie King llamó a referendo para liberar a su gobierno de la promesa electoral de no utilizar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir a ultramar. La Ley de Plebiscito del Dominio se votó ese mismo año con carácter especial y único. En las provincias angloparlantes el resultado de la consulta popular fue de 4 a 1 a favor de la medida, mientras que en Quebec el resultado fue justo el contrario. Estos resultados provocaron un problema de interpretación que permitió al gobierno retrasar la adopción de la medida durante dos años[425].

El tercer referendo se produjo en 1992. Se realizó cuando el gobierno decidió que la ciudadanía votase la aprobación de los acuerdos constitucionales de Charlottetown entre el gobierno federal, los gobiernos de las provincias y los representantes de las naciones indígenas. Los plazos estuvieron definidos por la existencia previa de un emplazamiento a referendo provincial en el Quebec para octubre de 1992 como la fecha más tardía. El gobierno federal del primer ministro Mulroney votó la Ley de Referendo de 1992.

---

424 Boyer, P. *Direct democracy in Canada*, Dundurn Press, Toronto, 1992, pág. 18.
425 Boyer, P. *Direct democracy in Canada*, Dundurn Press, Toronto, 1992, pág. 42.

El 26 de octubre el electorado canadiense votó la propuesta del gobierno federal mientras que los quebequenses se pronunciaron por separado sobre la misma propuesta que, al final, fue rechazada por el 54´2% de los votantes. Una vez más se manifestaron las peculiaridades regionales y así cuatro provincias votaron a favor y seis en contra. De las seis que estuvieron en contra, una lo estuvo porque el nuevo arreglo constitucional no le otorgaba suficientes poderes (Quebec) y las otras porque estimaron que el acuerdo concedía demasiados poderes a dicha provincia. No se implantó la reforma constitucional y fue el inicio del fin del gobierno de Mulroney[426].

La Ley de Referendo de 1992 contempla los siguientes puntos:

a) el gobierno puede llamar a referendo sobre aquellos aspectos constitucionales que le parezcan pertinentes. La propuesta puede contener una o varias preguntas y la consulta puede aplicarse al conjunto del territorio nacional o al número de provincias que decida el gobierno.

b) la pregunta la formula el ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas las cuales tienen la facultad de enmendarla.

c) la consulta popular no puede coincidir con una elección general. Tampoco puede realizarse más de 45 días después de su anuncio.

d) los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando entre en sus planes gastar más de 5.000 dólares en la campaña. En dicho caso, tienen que declarar sus ingresos y gastos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración. Existe un límite de gasto para los comités, el cual viene determinado por el número de inscritos en las listas de los distritos en los que operan.

e) hay tiempo gratuito en los medios de comunicación, el cual se distribuye de manera equivalente entre los partidarios de ambas opciones. La repartición del tiempo está a cargo de un árbitro de la teledifusión nombrado por el gobierno.

2.- El caso de Quebec.

Especial importancia en la situación de los mecanismos de la democracia participativa en Canadá tiene la Ley de Referendo de la Provincia de Quebec de 1978. Elaborada de cara a la votación sobre el futuro constitucional de la

---

426 Boyer, P. *Direct democracy in Canada*, Dundurn Press, Toronto, 1992, pág. 76.

provincia celebrada en 1980[427], la ley es la más completa en la materia. Se inspira en varios aspectos en la ley británica de 1975 sobre referendos y sus principales elementos son los siguientes:

a) el proceso de consulta popular está controlado por un Consejo que aparece como el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta del gobierno y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.

b) el ejecutivo formula la pregunta de la consulta, pero ésta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad de proponer enmiendas.

c) los defensores de ambas opciones deben agruparse en sendos comités, los cuales concentran a los partidarios de las dos opciones encontradas.

d) los gastos totales para promover ambas opciones están sometidos a los mismos límites que contempla la Ley de Referendo de 1992.

El 30 de octubre de 1995 se produjo el siguiente intento de lograr la independencia sirviéndose de un referendo. Con una participación de más del 90% del electorado, el resultado del mismo fue de un 49% a favor de las tesis independentistas, con lo que subió el porcentaje respecto de la consulta de 1980 hasta casi conseguir la victoria –de hecho, el "no" a la independencia ganó por sólo 54.000 votos-, pero aun no fue bastante para lograr la independencia[428].

Es interesante destacar que los intentos de separar a Quebec de Canadá -liderados por el Partido Quebequés de René Lévesque- si bien no han conseguido aun su objetivo sí que han llevado a que, entre otras cosas, el 27 de noviembre de 2006 la Cámara de los Comunes canadiense reconociera a los *"québécois"* como una nación dentro de Canadá. Es éste un ejemplo más de que las consultas populares, aun cuando no consiguen su objetivo principal, sí que pueden resultar muy útiles para lograr otros objetivos.

La presión independentista generada por los referendos de 1980 y 1995 no logró triunfar en su deseo de separar a Quebec de Canadá, pero sí permitió que los independentistas alcanzaran logros que de otra manera posiblemente no hubieran podido conseguir.

---

427 El 20 de mayo de 1980 los independentistas consiguieron el 40´5% de los votos con lo que la propuesta de independencia fue rechazada.

428 Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001, págs. 29-33.

3.- Conclusiones del sistema canadiense.

La experiencia canadiense con las fórmulas de la democracia participativa es, por tanto, de tipo limitado y más bien ha servido para mostrar las profundas diferencias entre las comunidades angloparlante y francoparlante que para otra clase de objetivos. En la mayor parte de los casos, las consultas a la ciudadanía canadiense han abierto o cerrado espacios para la negociación política más que resuelto problemas concretos. Además, la no obligatoriedad de la decisión popular ha favorecido el uso político de los resultados y ha contribuido a modificar los parámetros de la política canadiense.

Referendos como el nacional de 1992 o el de Quebec de 1995 no han hecho sino acentuar el *impasse* en el que se encontraban las negociaciones constitucionales. En concreto, los resultados del referendo de 1995 sobre el futuro de la provincia de Quebec en la Federación Canadiense (49% contra 51%) incrementaron aun más el estado de parálisis del sistema político canadiense en esta materia.

III.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COLOMBIA.

1.- Regulación general.

En el año 1991 entra en vigor una nueva Constitución -reformada parcialmente en múltiples ocasiones desde su aprobación- que sustituye a la de 1886 y que establece la regulación de los instrumentos de la democracia participativa colombiana.[429]

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución son siete los mecanismos de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político: elegir y ser elegido; participar en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos políticos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen tanto la Constitución como las leyes; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer

[429] Constitución que no sólo establece y regula una serie de instrumentos de la democracia participativa, sino que, derivado de dicha regulación y en comparación con la anterior regulación de la Constitución de 1886, se puede considerar que incluso la privilegia y la tiene por uno de sus ejes fundamentales. Thomas Acuña, E. *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*, C2D, Zurich, 2008, págs. 3 y 16.

acciones públicas en defensa de la ley y la Constitución; y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

En el artículo 103 se establece que son también mecanismos de participación de la ciudadanía en el ejercicio de la soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa y la revocación de mandato. La Constitución indica que la ley debía desarrollar estos artículos de la Constitución y así lo hizo el Congreso en las leyes estatutarias 131 y 134 de 1994[430].

Así, la Ley 134 de 1994 regula el plebiscito en sus artículos 77 a 80 y lo define en su artículo 7 cuando indica que *"es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo."* Esta convocatoria deberá contar con la firma de los ministros debiendo tratar sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. El pueblo decidirá por la mayoría del censo electoral -artículo 80-.

La Ley 134 regula el referendo en sus artículos 32 a 49 y en su artículo 3 indica que el referendo es en Colombia *"la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente."* El primero es el referendo aprobatorio y el segundo el referendo derogatorio.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

430 Hay que tener en cuenta que ambas leyes deben ser interpretadas de acuerdo con la interpretación que de ellas dio la Corte Constitucional Colombiana en sus sentencias C-180/1994, de 4 de abril de 1994 -para la Ley 134- y C-011/1994, de 21 de enero de 1996 -para la Ley 131-.
En este sentido, la Sentencia C-180/1994, cuyo magistrado ponente fue Hernando Herrera Vergara, afirma: *"En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar lo que sus representates en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes han elegido. (...) En síntesis: la participación ciudadana dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Ésta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo inidividual, familiar, económico y social."*
http://www.secretariasenado.gov.co/compendio_legislativo.htm
Página de la Secretaría del Senado de Colombia.

Igualmente, según el tipo de norma sometida a la votación popular, el referendo podrá ser nacional o territorial.

El referendo aprobatorio -artículo 5- se da cuando se somete un proyecto de ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptada por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente. El referendo derogatorio –artículo 4- se da cuando se somete una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si la deroga o no.

La derogación puede ser total o parcial y siempre lo es de un acto normativo que ya se encuentra en vigor. Los referendos nacionales pueden ser legales y constitucionales. Los referendos territoriales se realizan dentro de un departamento en relación con ordenanzas, en un distrito o municipio en relación con acuerdos o en una comuna, corregimiento o localidad en relación con una resolución local. Existen también los referendos regionales. Los referendos también pueden dividirse según sean de tipo facultativo u obligatorio.

Es relevante destacar que el único referendo de nivel nacional que se ha celebrado en la historia de Colombia se realizó en octubre de 2003 -en octubre de 1997 hubo una consulta popular que versaba sobre la legitimación de las medidas tomadas por la Presidencia para la pacificación del país, pero su carácter era más propiamente plebiscitario que de referendo[431]- para reformar la Constitución en materia fiscal, económica, entes de control y corrupción. Y no se aprobó.

Los resultados de este referendo de 2003 fueron negativos para el gobierno del presidente Uribe[432], pues de las quince reformas constitucionales planteadas sólo fue aprobada una, cual fue la relativa a la llamada "muerte política", es decir, aquella que prohibía a personas condenadas por delitos de corrupción ser candidatos para cargos públicos o ser adjudicatarios de contratos públicos. Las

---

[431] En octubre de 1996 y octubre de 1997 también tuvieron lugar dos consultas populares denominadas respectivamente "Mandato de los niños por la paz" y "Mandato ciudadano por la paz" siendo las dos aprobadas y teniendo por fin respaldar las conversaciones de paz con las FARC. Thomas Acuña, E. *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*, C2D, Zurich, 2008, págs. 1-2 y 8.

[432] http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=28
Página del Observatorio Electoral Latinoamericano.

otras catorce propuestas de reformas versaban sobre materias tales como los límites de las pensiones estatales o el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos y ninguna fue aprobada -en gran medida debido a la propuesta de reforma del sistema de pensiones, propuesta la cual ejerció como motor para votar en contra no sólo de ella sino de las otras propuestas de reforma que formaban el referendo-.[433]

La consulta popular aparece en los artículos 104, 105, 319 y 321[434] de la Constitución. La Ley 134 la regula en sus artículos 50 a 57 y la define en su artículo 8[435] como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local, es sometida por el presidente -con firma de los ministros así como con aceptación del Senado-, el gobernador o el alcalde -con aceptación del consejo o la junta administrativa local-, según el caso, a la decisión de la ciudadanía.

No se pueden hacer consultas populares sobre temas que impliquen una modificación de la Constitución. La decisión de la ciudadanía en la consulta popular será obligatoria pero para que esto pueda producirse deberá haber

---

433 http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/balance_2003/newsid_3364000/3364751.stm
Página de la BBC del Reino Unido.

434 Artículo 104: *"El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección."*
Artículo 105: *"Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio."*
Artículo 319.2: *"La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios."*
Artículo 321.4: *"Para el ingreso a una provincia ya constituída deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados."*

435 Artículo 8 de la Ley 134 de 1994: *"La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República."*

participado en la misma no menos de la tercera parte de los electores que compongan el respectivo censo electoral.

La iniciativa popular aparece en los artículos 40, 103, 106, 154, 155 y 375[436] de la Carta Magna colombiana y la Ley 134 en su artículo 2[437] la define como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de ley ante el Congreso, de ordenanzas ante las asambleas departamentales, de acuerdos ante los consejos municipales o distritales y de resoluciones ante las juntas administrativas locales para que sean debatidos y así aprobados, modificados o negados después por la corporación correspondiente.

---

[436] Artículo 106: *"Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva."*
Artículo 154: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. (...)"*
Artículo 155: "*Podrán presentar proyectos de ley, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva o el quince por ciento (15%) de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite."*
Artículo 375: "*Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez (10) miembros del Congreso, el quince por ciento (15%) de los concejales o de los diputados, y los ciudadanos al menos el cinco por ciento (5%) del censo electoral.(...)"*

[437] Artículo 2 de la Ley 134 de 1994: *"Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente."*

Se regula en los artículos 28 a 31 de la Ley 134 y, así, para promover una iniciativa popular ésta debe estar suscrita por el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo. Si la corporación correspondiente no aprueba la iniciativa, los ciudadanos pueden pedir la convocatoria de un referendo con el apoyo de no menos del 10% de los ciudadanos del censo, tal y como señala el artículo 32 de la Ley 134[438].

La revocación de mandato aparece regulada en los artículos 64 a 76 de la Ley 134 y definida en su artículo 6[439] que señala que la revocatoria es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido al gobernador o al alcalde. La revocación del mandato mediante una nueva votación debe ser solicitada por ciudadanos que representen un número no inferior al 40% de los votos emitidos en las elecciones del mandatario que se desea sustituir.

Sólo pueden participar en la votación quienes votaron en la elección en que fue elegido el funcionario objeto de la revocación. Siempre se deberá hacer la solicitud de votación para la revocación exponiendo los argumentos por los cuales se pide. El mandato del gobernador o del alcalde será revocado si la votación es aprobada por no menos del 60% de los ciudadanos y siempre que el número de votos emitido no sea inferior al 60% de aquellos que se emitieron el día en que se eligió al mandatario que ahora se revoca. En los treinta días siguientes a la revocación se celebrarán elecciones para la elección del sustituto.

El cabildo abierto aparece en el artículo 103 de la Constitución y la Ley 134 en su artículo 9[440] lo define diciendo que es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o las juntas administrativas locales, en la cual los

---

438 Artículo 32 de la Ley 134 de 1994: *"Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales."*

439 Artículo 6 de la Ley 134 de 1994: *"La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde."*

440 Artículo 9 de la Ley 134 de 1994: "El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad."

habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. En cada periodo de sesiones deben celebrarse al menos dos sesiones para estudiar asuntos propuestos por los residentes. Lógicamente, estos asuntos deberán ser competencia de la corporación ante la que se presenten, tal como señala el artículo 81 de la Ley 134 de 1994[441].

Para que un asunto sea discutido en cabildo abierto la propuesta debe estar apoyada con las firmas del 5 por mil del censo electoral y la petición deberá ser presentada con no menos de 15 días de anticipación a la fecha de inicio del periodo de sesiones –artículo 82 de la Ley 134-. Al cabildo abierto podrá asistir todo aquel que tenga interés en las materias que se traten en el mismo, teniendo derecho a ser oídos todos los que se inscriban con un mínimo de tres días de anticipación al mismo, además de los que solicitaron la convocatoria del cabildo abierto[442].

Terminado el cabildo, en la semana siguiente, en audiencia pública, el presidente de la corporación respectiva dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes de la población[443].

El cabildo abierto colombiano también puede ser visto como un sistema de control de los funcionarios locales, pues, como señala el artículo 88[444] de la Ley

---

[441] Las competencias del cabildo abierto colombiano hay que verlas partiendo del artículo 81 de la Ley 134, pero teniendo muy en cuenta el enunciado del artículo 83, el cual señala que *"Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo."*

[442] Artículo 86 de la Ley 134 de 1994: *"A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención."*

[443] Artículo 87 de la Ley 134 de 1994: "*Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes."*

[444] Artículo 88 de la Ley 134 de 1994: *"Por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causa de mala conducta."*

134, se puede citar a cualquiera de los funcionarios municipales o distritales para que responda a los ciudadanos las preguntas que éstos manifiesten. Si el funcionario no asistiera al cabildo incurriría en mala conducta, aunque, lo cierto, es que la obligatoriedad de su asistencia es relativa, pues que asista o no asista no vendrá determinado exclusivamente por el deseo ciudadano, sino por la aprobación de dicha asistencia por la corporación local.

2.- Conclusiones del sistema colombiano.

Si bien la regulación sobre democracia participativa recogida en la Constitución de 1991 y en las leyes que la desarrollan configura uno de los modelos de democracia participativa más completos y desarrollados de iberoamérica, lo cierto es que la realidad colombiana -tanto la económica, como la relativa a la seguridad ciudadana, etc.- hacen caer a este modelo en las misma situación que padecen otros países de iberoamérica que también poseen elaborados sistemas de democracia participativa. Esto es, una situación de alto desarrollo teórico, pero mucho más modesto desarrollo práctico.

Así, la democracia participativa colombiana ha tenido una utilización muy limitada debido a motivos tales como los requisitos y restricciones que impone la Ley 134, el excesivo formalismo que se exige, el presidencialismo que caracteriza la vida política nacional, la situación de violencia que vive el país y que restringe la participación política de los ciudadanos, el clientelismo y la corrupción que afectan a la democracia colombiana, etc.[445] No obstante, esto no significa que la democracia participativa no tenga futuro en Colombia, al contrario, pero sí que quiere decir que este futuro requerirá de reformas y cambios que no afecten tanto a la regulación de la democracia participativa, sino al conjunto de la sociedad colombiana.

IV.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

1.- Regulación general.

El actual sistema político venezolano es el que en mayor medida desarrolla los instrumentos de la democracia participativa de toda Iberoamérica junto con Colombia. Así, la Constitución venezolana del año 1999 -Constitución de la República Bolivariana de Venezuela- indica en su artículo quinto que la

---

445 Thomas Acuña, E. *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa*, C2D, Zurich, 2008, pág. 16.

soberanía reside en el pueblo, quien, además de mediante sufragio, la ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en la ley[446].

El artículo 70[447] establece los distintos mecanismos de la democracia participativa que podrán ser aplicados en Venezuela tales como el referendo, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

En Venezuela, la iniciativa popular se manifiesta en múltiples modalidades:

a) Iniciativa legislativa: El artículo 204 inciso 7[448] de la Constitución le concede al cuerpo electoral el derecho de presentar iniciativas de ley a la Asamblea Nacional, las cuales deberán estar respaldadas por un número no menor del 0´1% de los inscritos en el registro electoral permanente.

b) Iniciativa de reforma constitucional: Se da la iniciativa de la reforma constitucional a un número no menor del 15% de los electores inscritos. Deberá presentarse ante la Asamblea Nacional tal como señalan los artículos 342[449] y 343 de la Constitución.

---

[446] Artículo 5: *"La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quién la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público."*

[447] Artículo 70: *"Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa. Constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autosugestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.*
La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo."

[448] Artículo 204.7: *"La iniciativa de las leyes corresponde: (...) A los electores y electoras en un número no menor del cero como uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente."*

[449] Artículo 342: *"La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional.*
La iniciativa de la Reforma de la Constitución la ejerce la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral."

c) Iniciativa de convocatoria constituyente: Se concede la iniciativa de convocar a una asamblea constituyente para transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución al 15% de los electores inscritos, tal como indican los artículos 347 y 348[450] de la Constitución.

d) Iniciativa de referendo consultivo a solicitud de un número no menor del 10% de los electores inscritos de acuerdo con el artículo 71, inciso 1[451], de la Constitución.

e) Iniciativa de referendo consultivo estatal y municipal a solicitud del 10% del total de electores inscritos en la circunscripción correspondiente de acuerdo con el artículo 71.2[452] de la Constitución.

f) Iniciativa de referendo revocatorio contra funcionarios a solicitud de un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción[453].

---

450 Artículo 347: *"El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución."*
Artículo 348: *"La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; el quince por ciento de los electores inscritos o electoras inscritas en el registro electoral."*

451 Artículo 71.1: *"Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor de diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral."*

452 Artículo 71.2: *"También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia municipal y parroquial y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Consejo Municipal y al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; el Alcalde o Alcaldesa y el Gobernador o Gobernadora de Estado, o a solicitud de un número no menor de diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente."*

453 Artículo 72: *"Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor de veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.*
Cuando igual o mayor número de lectores y electoras que eligieron al funcionario o

g) Iniciativa de referendo de los tratados a solicitud del 15% de los electores inscritos[454].

h) Iniciativa de referendo para la abrogación total y parcial de leyes a solicitud de un número no menor del 10% de los electores inscritos y también para la abrogación de los decretos leyes que dicta el presidente a solicitud de un número no menor del 5% de los electores inscritos[455].

Igualmente, el referendo también tiene múltiples variantes:

---

funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.
La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.
Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o la funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato."

454 Artículo 73.2: *"Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral."*

455 Artículo 74: *"Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.*
También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral.
Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia del cuarenta por ciento de los electores y electoras inscrito en el registro civil y electoral.
No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito publico y las de amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.
No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia."

a) Referendo legislativo aprobatorio: Serán sometidos a referendo los proyectos de ley presentados por iniciativa popular si el debate no se inicia en la asamblea legislativa a más tardar en el periodo de sesiones ordinarias siguientes al que se haya presentado, según lo dispone el artículo 205[456] de la Constitución; los proyectos de ley en discusión, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los integrantes de la asamblea de acuerdo con el artículo 73.1[457] de la Constitución. El proyecto es aprobado cuando concurre el 25% del electorado inscrito. El proyecto aprobado de esta manera será sancionado como ley.

b) Referendo constitucional: De acuerdo con el artículo 344 de la Constitución, el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los 30 días siguientes a su sanción. Se declarará aprobada la reforma constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos, tal como indica el artículo 345 de la Constitución[458].

c) Referendos consultivos nacionales: Según indica el artículo 71.1 de la Constitución, las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del presidente, por acuerdo de

---

[456] Artículo 205: *"La discusión de los proyectos de ley presentados por los ciudadanos y ciudadanas a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguientes al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley."*

[457] Artículo 73.1: *"Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley."*

[458] Artículo 344: "*El proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos o electoras inscritas en el registro civil y electoral."*
Artículo 345: *"Se declarará aprobada la reforma constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de reforma constitucional revisada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional."*

la Asamblea Nacional, por el voto mayoritario de sus integrantes, o a solicitud de un número no menor del 10% del electorado inscrito.

d) Referendos consultivos estatales y municipales: De acuerdo con el artículo 71.2 de la Constitución, podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia municipal, parroquial y estatal. Tienen iniciativa la junta parroquial, el consejo municipal y el consejo legislativo por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, así como el alcalde, el gobernador y el 10% del total de los inscritos en la circunscripción correspondiente.

e) Referendos revocatorios: Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables -incluido el Presidente de la República[459]-. Transcurrida la mitad del periodo por el cual fue elegido el funcionario, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Se considera revocado el mandato y se procederá de inmediato a cubrir su falta de acuerdo a la Constitución y a la ley, cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubiere votado en favor de la revocatoria, siempre que hayan concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% del electorado inscrito.

La revocatoria de los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo establecido en la ley. Durante un único periodo de mandato de un funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato, tal como señala el artículo 72 de la Constitución. De acuerdo con el artículo 198 de la Constitución, el diputado al que se le haya revocado el mandato no podrá ocupar cargos de elección popular en el siguiente periodo.

f) Referendo revocatorio de leyes: De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del 10% de los electores inscritos o por el presidente de la República en consejo de ministros. También pueden ser sometidos a referendo los decretos con fuerza de ley que dicta el presidente a solicitud de un número

---

459 Artículo 233: *"Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: la muerte, su renuncia, la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, la incapacidad física o mental permanentemente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado éste por la Asamblea Nacional, así como la revocatoria popular de su mandato."*

no menor del 5% de los electores inscritos siendo el *quorum* del referendo del 40%. No pueden ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público, las de amnistía, las que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. No se permite hacer más de un referendo abrogatorio en un mismo periodo legislativo sobre la misma materia.

g) Referendo sobre tratados: De acuerdo con el artículo 73.2 de la Constitución, los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del presidente de la República en consejo de ministros, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea, o por un mínimo del 15% de los electores inscritos.

2.- Regulación local.

La democracia participativa en su nivel local en Venezuela se recoge, como ya hemos visto, en la Constitución y se regula en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 15 de junio de 1989, la cual, en su artículo 167, contiene la participación vecinal en el gobierno municipal como un derecho de los vecinos del municipio[460].

El artículo 171[461] de la Ley Orgánica de Régimen Municipal determina que la Cámara Municipal o Distrital con presencia del Alcalde, al menos cada tres meses, celebrará una sesión en la que se considerarán las materias que los vecinos soliciten sean tratadas públicamente, dándoles respuesta debida el Alcalde. Es por ello requisito previo que los vecinos elaboren una relación de asuntos a tratar en la sesión pública. El público asistente a la sesión podrá

---

[460] Artículo 167 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal: *"Los vecinos de un Municipio tienen los siguientes derechos y obligaciones: (...) 3º Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley."*

[461] Artículo 171: *"Cada tres meses por lo menos, la Cámara Municipal o Distrital, con presencia del Alcalde, deberá celebrar una sesión en la cual se consideraran las materias de interés local que un mínimo de diez vecinos haya solicitado por escrito y con quince días de anticipación, por lo menos, a la fecha de la reunión. Estas materias serán inscritas en el orden del día y, en dicha sesión, el público asistente podrá formular preguntas emitir opiniones y hacer solicitudes y proposiciones. El Alcalde, según competa, deberá dar a los vecinos repuesta oportuna y razonada a sus planteamientos y solicitudes. En todo caso, para la celebración de esta reunión, se convocara, entre otras, a organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales y deportivas de la comunidad."*

formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. Siempre habrán de ser convocadas las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc. de la comunidad.

El artículo 174[462] de la Ley contempla la posibilidad de que las Asociaciones de vecinos así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de la comunidad presenten, respaldadas por un número no inferior a las mil firmas, proyectos de ordenanzas municipales. Los proyectos presentados serán considerados por el Concejo o Cabildo y, en el caso de ser admitidos, serán tramitados según establezca el reglamento interno del Concejo o Cabildo.

El artículo 175[463] prevé la posibilidad de que el Concejo o Cabildo convoque un referendo local de carácter consultivo que trate sobre las ordenanzas u otros

---

[462] Artículo 174: *"Las Asociaciones de Vecinos así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo o Cabildo proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil vecinos del municipio o Distrito debidamente identificados.*
En el escrito dirigido al Concejo o Cabildo la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con nombre y apellido, dirección donde habita en el Municipio o Distrito y el número de su cédula de identidad. Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a consideración de la Cámara para su admisión o rechazo dentro de los treinta días siguientes a su presentación.
Admitido el Proyecto, se le dará el trámite que establezca el Reglamento Interno de la Cámara."

[463] Artículo 175: *"El Concejo Municipal o Cabildo convocará a referéndum a los electores de la Parroquia o Municipio o Distrito, a los fines de la consulta de las ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo, con excepción de la Ordenanza de Presupuesto y de las tributarias, cuando así lo decida la Cámara por el voto de las dos terceras partes de sus miembros o lo solicite un diez por ciento, por lo menos, de los vecinos inscritos en la Junta Electoral que tenga jurisdicción en esa entidad. La Ordenanza sometida a referéndum requerida para su validez la aprobación de la mayoría de los votos validos emitidos.*
La convocatoria a referéndum deberá producirse dentro de los treinta días continuos contados a partir del acuerdo de la Cámara o de la sesión en que se dio cuenta de la solicitud de los vecinos; y el acto de referéndum se celebrara dentro de los sesenta días continuos a partir de la fecha de la convocatoria.
No podrá convocarse a referéndum sobre la misma ordenanza hasta transcurrido un año de la consulta efectuada.
El Consejo Supremo Electoral ejercerá la organización y vigilancia de los procesos de referéndum, prestara apoyo técnico para su realización y hará del conocimiento del Consejo o Cabildo sus resultados."

Universidad de Alicante

asuntos de interés colectivo local. Este artículo deberá verse en conjunto con el artículo 71.2 de la Constitución.

El artículo 176[464] y siguientes recogen la iniciativa popular para la derogación o modificación de normas locales. Serán los vecinos en un número no inferior al 10% los que se dirijan al Concejo o Cabildo pidiéndole que se modifique alguna disposición de una norma municipal o que se derogue toda o parte de ella. Será el Concejo el que decida qué hacer una vez escuchada la petición vecinal -a diferencia de lo que estipula el artículo 74 de la Constitución para la derogación de leyes nacionales, pues, en este caso, la decisión final dependerá del resultado de un referendo-.

3.- Conclusiones del sistema venezolano.

Aun y el manifiesto desarrollo de la regulación venezolana de la democracia participativa, una de las más elaboradas que existen en el presente, no son pocas las críticas que a la misma se hacen desde distintos ámbitos de la doctrina. La más recurrente consiste en considerar a la democracia participativa venezolana no tanto como una verdadera democracia participativa, sino como una democracia plebiscitaria[465], esto es, como un conjunto de mecanismos

---

464 Artículo 176: *"Los vecinos del Municipio o Distrito, en el número que se determine en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo o Cabildo la reconsideración de las ordenanzas que no sean de carácter tributario o de presupuesto, dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal o Distrital. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna de las disposiciones de la ordenanza o se levante la sanción a toda o parte de ella.*
Artículo 177*: La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por el diez por ciento de los vecinos de la comunidad, debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 174 de esta Ley.*
Artículo 178*: Recibida la solicitud de reconsideración, el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta días acerca de los puntos planteados en ella.*
Artículo 179*: La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo o Cabildo se pronunciare dentro del plazo establecido en el artículo anterior, la Ordenanza quedara suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la Ordenanza objetada, si este fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la ordenanza objetada, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político-Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el artículo 166. Caso de no solicitarse la nulidad, cesara la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada."*

465 Lissidini, A. *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o*

jurídicos que en apariencia buscan acercar al ciudadano a su gobierno, pero que, en la práctica, son herramientas en manos de dicho gobierno para relacionarse directamente con los ciudadanos evitando tanto como sea posible la intervención del poder legislativo y haciendo girar la vida política nacional alrededor del gobierno y de la persona de su presidente, el cual se convierte en actor principal de la vida política hasta el punto de que los distintos referendos no se convocan tanto en función de consultas sobre normas jurídicas, sino en función de la continuidad o no, del apoyo o no, al presidente, siendo éste el centro de toda la vida política del país. La consecuencia de esta situación lleva al fortalecimiento de la figura del presidente -que al ser elegido directamente por la ciudadanía se considera a sí mismo por encima del parlamento- y al debilitamiento del parlamento y de los partidos políticos.

V.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ECUADOR

Resulta de interés hacer mención a la recientemente aprobada en referendo nueva Constitución de Ecuador de 2008. La anterior Constitución ecuatoriana de 5 de junio de 1998 contenía una amplia regulación de la democracia participativa en sus artículos 26, 103 a 113, 146, etc. Preveía la posibilidad de presentar iniciativas legislativas populares, realizar referendos y ejecutar revocatorias de mandato sobre sus alcaldes, prefectos y diputados.

La actual Constitución de Ecuador de 2008 fue aprobada en referendo el 28 de septiembre de 2008 con un 63´9 % de votos favorables, un 28% de votos en contra, un 7% de votos nulos y apenas un 0´6% de votos en blanco -son destacables los resultados de la ciudad de Guayaquil, donde, en contra de los resultados nacionales, la Constitución sólo obtuvo un 45% de votos a favor, mientras que el voto negativo alcanzó el 47% de los votantes-.

La actual Constitución regula la democracia participativa en el artículo 61 -que contiene el derecho de los ecuatorianos a participar en los asuntos de interés público, presentar *"proyectos de iniciativa popular normativa"*, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular-, en el artículo 85 y, en especial, en el Título IV de la Participación y Organización del Poder -artículo 95 y siguientes-. Destacan particularmente la Sección Tercera y la Sección Cuarta del Capítulo Primero de este Título IV.

---

democracia plebiscitaria?, C2D, Zurich, 2008, pág. 13.

Tal vez, más allá de por la regulación concreta que hace de los tradicionales instrumentos de la democracia participativa -referendo, iniciativa popular, etc.-, por lo que esta Constitución de Ecuador de 2008 destaca es por las novedades que aporta a la regulación constitucional de la democracia participativa. Así, resulta especialmente llamativo el artículo 95 por la declaración de principios que hace al señalar que *"las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."* Es poco habitual encontrar en un texto constitucional una serie de afirmaciones tan firmes sobre el derecho y la necesidad de que los ciudadanos participen en la vida pública del país, sin embargo, una de las novedades que la joven nueva Constitución de Ecuador aporta al constitucionalismo contemporáneo es esta declaración.

Otra novedad importante de esta Constitución respecto a los textos tradicionales se encuentra en el artículo 100, el cual configura la posibilidad de llevar a cabo experiencias de gobernanza o gobierno en red al apuntar que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos.

La participación en estas instancias se ejercerá para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Añade este artículo que para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. Es decir, configura un sistema de participación de más actores además de los políticos, un modelo de gobernanza novedoso por ser anómalo encontrarlo constitucionalizado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

También es original y novedoso el artículo 101 y su previsión de que las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados sean públicas y que en ellas exista la "silla vacía", que ocupará un representante ciudadano en función de los temas que se traten, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

O el artículo 102 y la regla general que impone de que los ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, puedan presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

La Sección Cuarta (artículos 103 a 107) del Capítulo Primero del Título IV es la que regula nominalmente la democracia directa -es de destacar que se sirva de esta terminología y no de la mucho más habitual en el presente de democracia participativa-. En estos artículos se regulan los siguientes instrumentos de la democracia participativa:

a) la iniciativa legislativa popular[466] -en relación con el artículo 134.5. Se utiliza para crear, reformar o derogar normas jurídicas. Para presentarla se exige tan solo un 0´25% de los inscritos en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente- y la iniciativa popular constitucional -se exige que la presente sólo el 1% del censo electoral-.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[466] Artículo 103 de la Constitución de Ecuador de 2008:

"La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra."

b) el referendo[467]: denominado consulta popular; puede ser nacional o regional; puede tratar sobre cualquier materia en el ámbito nacional y sobre materias regionales en el ámbito regional, con la excepción de la organización político-administrativa del país y tributos, materias estas que no podrán presentarse a referendo ni por las autoridades regionales ni por iniciativa popular; siempre deberá haber dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas presentadas a referendo; puede convocarse por iniciativa popular siendo necesario para su convocatoria nacional un respaldo del 5% del electorado nacional y para su convocatoria local un respaldo del 10% del electorado local; también puede convocarse a iniciativa de los ecuatorianos en el extranjero siendo necesario un respaldo del 5% de los electores de esta circunscripción especial-.

---

[467] Artículo 104 de la Constitución de Ecuador de 2008:

"El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas."

c) la revocatoria de mandato[468]: las personas que gocen de sus derechos políticos podrán solicitar la revocación del mandato de las autoridades de elección popular; la petición ha de presentarse terminado el primer año de mandato de la autoridad y antes de comenzado el último; sólo se puede realizar un proceso de revocatoria por cada mandato de una autoridad electa; la solicitud de revocatoria debe apoyarla el 10% del electorado correspondiente a esa autoridad, salvo para el caso de revocatoria del Presidente que se exige el 15% del electorado nacional.

Tanto en el referendo como en la revocatoria de mandato, la decisión popular se considera de obligatorio e inmediato cumplimiento -artículo 106-.

Es también relevante y novedosa la institución que se configura en los artículos 207 y siguientes de la Constitución de 2008: el Consejo de Participación Ciudadana y Control social. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene por funciones promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público y designar a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

Son, por tanto, deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

1.- Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

2.- Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[468] Artículo 105 de la Constitución de Ecuador de 2008:

"Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral."

3.- Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.

4.- Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.

5.- Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.

6.- Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

7.- Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.

8.- Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.

9.- Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las
comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.

10.- Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.

11.- Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

12.- Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La estructura del Consejo ha de ser desconcentrada y debe responder al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integra por siete consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales eligen de entre ellos al Presidente, quien es su representante legal, por un tiempo que se extiende a la mitad de su periodo. La selección de los consejeros se realiza de entre los postulantes que proponen las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección es organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conduce el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley.

La democracia participativa, tal y como se regula en la joven Constitución ecuatoriana de 2008, es uno de los modelos más desarrollados, novedosos y originales que existen en la actualidad. La regulación que el texto constitucional hace de las instituciones participativas es de las más novedosas que existen en el presente, siendo algunas de estas instituciones prácticamente inéditas en el constitucionalismo internacional. Aun es pronto, no obstante, para saber si esta regulación tan innovadora podrá ponerse en práctica en la forma y modo en que se prevé en la Constitución ecuatoriana de 2008.

VI. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN BRASIL.

1.- Regulación general.

La Constitución brasileña de 1988 permite la existencia de diversos instrumentos de la democracia participativa al afirmar en su artículo 1[469] que todo el poder emana del pueblo el cual lo puede ejercer por medio de representantes elegidos o directamente. El artículo 14[470] señala el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular como sistemas de participación popular.

Según el articulo 49[471] de la Constitución, es competencia exclusiva del Congreso nacional autorizar referendos y convocar plebiscitos. Un plebiscito especialmente llamativo e importante para Brasil se dio en el año 1993[472] en el

---

469 Artículo 1: (...) *"Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."*

470 Artículo 14: *"A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular."*

471 Artículo 49: *"É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;*

472 El plebiscito de 21 de abril de 1993 versaba simultáneamente sobre dos cuestiones cuales eran la elección de la forma de gobierno -monarquía o república- y el sistema

cual la ciudadanía reiteró la República y el sistema presidencial negándose a la reinstauración de la monarquía.

Tal como indica el artículo 61.2[473], la iniciativa popular de leyes debe estar suscrita al menos por un 1% del electorado nacional, distribuidos al menos en cinco estados con no menos de 0´3 % de los electores de cada uno de ellos, presentándose ante la Cámara de los Diputados.

La iniciativa popular de leyes también se contempla a nivel estatal y local tal como indican los artículos 27[474] y 29[475] respectivamente. Igualmente, el artículo 18[476] prevé la necesidad de consulta popular para llevar a cabo las

---

de gobierno -parlamentarista o presidencialista-. La ciudadanía optó por mantener a Brasil como una república presidencialista siendo los resultados de un 49.2% a favor de dicho mantenimiento y de un 7.5% -casi siete millones de brasileños- a favor de cambiar el modelo por el de una monarquía parlamentaria.
http://www.consuladodebrasil.cl/esp/02-org-pol.htm
Página del Consulado de Brasil en Chile.

473 Artículo 61.2º: *"A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."*

474 Artículo 27.4º: *"A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual."*

475 Artículo 29: *"O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XI- iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;"*

476 Artículo 18: *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*
1º Brasília é a Capital Federal.
2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.
3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.
4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas."

modificaciones territoriales -fusión, división, etc.- tanto de los estados como de los municipios.

2.- El presupuesto participativo municipal. La experiencia de Porto Alegre.

Uno de los mecanismos de la democracia participativa que más fácilmente muestran a los ciudadanos su utilidad debido a la inmediata cercanía a ellos de sus resultados es el presupuesto participativo municipal y tal vez el ejemplo más conocido y popular a nivel internacional sea el de la ciudad brasileña de Porto Alegre y su experiencia con este mecanismo desde el año 1989.

Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul. Tiene una población cercana al millón y medio de habitantes situándose en una región metropolitana de aproximadamente tres millones de habitantes. Hasta los primeros años de la década de los ochenta, Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de crecimiento de su población, que junto con una fuerte concentración de los ingresos, generó una gran inestabilidad y dejó a una tercera parte de la población en zonas periféricas de la ciudad sin infraestructuras urbanas.

Esta población fue históricamente olvidada por los gobiernos municipales. En 1989 había una enorme cantidad de personas que vivían en barrios ilegales de la ciudad, sin alcantarillado ni calles pavimentadas, y cuyas chabolas carecían de agua potable. Cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones de 1989 e inició el sistema de *Orçamento Participativo* -Presupuesto Participativo en castellano- se pudo comprobar que algunas personas habían luchado por conseguir un sistema de alcantarillado o el pavimentado de las calles durante más de 30 ó 40 años[477].

Hasta 1989 el Ayuntamiento decidía las inversiones dejando a la población al margen del proceso, y sus prioridades acostumbraban a ser muy distintas a las de una parte muy importante de la población. Además de esto, la ciudad se enfrentaba a un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural. Los ingresos del Ayuntamiento provenientes de los impuestos eran insuficientes para financiar apenas una mínima parte de las obras públicas que se debían realizar para equilibrar el crecimiento de la ciudad y solucionar los problemas y carencias de los cientos de miles de ciudadanos que vivían en la miseria.

---

477 www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html
Página de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de la Vivienda de España.

En 1989 empezó a funcionar el sistema de Presupuesto Participativo. Mediante este procedimiento ya no participaban únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal en las decisiones relativas a la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, sino que también la población, a través de un proceso de debates y consultas, era quien determinaba y decidía la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles eran las prioridades y cuáles los planes y acciones que debía llevar a cabo el Ayuntamiento.

En 1989 el nuevo procedimiento sólo logró una modesta participación de la población. En 1990 la participación se mantuvo muy limitada, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. A partir de ese momento -y gracias a que la ciudad recuperó su capacidad de inversión debido a una profunda reforma fiscal- el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. El Ayuntamiento comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida.

A partir de 1991 el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994 más de 11.000 personas y en 1995 más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. En 1996 ya fueron unas 100.000 personas las que asistieron a las asambleas realizadas a distintos niveles, lo que por entonces equivalía al 8% de la población[478].

Si se añade a este número de personas la enorme cantidad de asociaciones locales y organizaciones populares participantes, resulta una participación aun superior a dichas 100.000 personas las que se ligaron de alguna manera a la elaboración del Presupuesto de la ciudad. Además de esto, cerca de mil entidades y asociaciones se inscribieron para participar en el mismo.

Desde el principio del funcionamiento del Presupuesto Participativo se vio que las prioridades de las zonas más pobres de la ciudad, donde vivía la mayor parte de la población, eran muy diferentes de las que tenían las zonas que disfrutaban de mejores condiciones financieras . En las zonas pobres, por ejemplo, lo más necesario era un sistema básico de alcantarillado, mientras que

---

478 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 266.

los suburbios ricos aspiraban a tener una ciudad más limpia con más parques y bulevares.

Por otro lado, dentro de las zonas más pobres de la ciudad no había un sentimiento común y el grado de organización de los ciudadanos para conseguir sus aspiraciones era muy dispar. La población no tenía tradición alguna de debatir los problemas públicos y tomar decisiones que fueran llevadas a cabo. Muy por el contrario, la única relación con los poderes públicos consistía en el intercambio de favores y prevendas.

Las soluciones encontradas para asegurar una elevada participación y hacer que las discusiones fuesen educativas, productivas y ricas, fueron las siguientes:

La ciudad se dividió en 16 zonas, según criterios geográficos, sociales y de organización de la comunidad, a través de las cuales se organizó la participación de la población. Además, para permitir que otros ciudadanos y entidades ligados a cuestiones como los derechos de la mujer, la asistencia sanitaria, las asociaciones culturales, etc. participasen, se crearon otras cinco organizaciones de participación dedicadas a temas concretos: organización y desarrollo urbano de la ciudad, transporte y circulación, asistencia sanitaria y social, educación, cultura, actividades recreativas, desarrollo financiero y previsión fiscal.

Cada año el Ayuntamiento promueve un mínimo de tres grandes asambleas de las organizaciones regionales más las dedicadas a asuntos concretos. En la primera, la contabilidad de la inversión aprobada el año anterior se hace pública para comprobar qué se ha hecho realmente, qué se esta haciendo, y qué no se ha empezado todavía y por qué. Es entonces cuando los ciudadanos pueden criticar a la administración pública. Esta fase garantiza la transparencia necesaria en el proceso, condición fundamental para mantener la franca relación que pretende establecer el Presupuesto Participativo.

En la segunda fase, los vecinos de cada calle, de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del Presupuesto Participativo. Entre estas dos fases hay tiempo para una fase intermedia en la que se celebran numerosos encuentros, tanto en la esfera temática como en la regional (dividida a su vez en microrregiones). En ese momento la población expresa sus necesidades y establece prioridades para las obras más urgentes. Aunque esto se lleva a cabo en reuniones más reducidas, esta fase es la fundamental del proceso porque, para establecer prioridades, la

gente expresa sus deseos dando lugar a la discusión sobre lo que es más importante.

Una vez establecidas las prioridades, se eligen los delegados y asesores de cada región u organización temática y se constituyen el *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas así como* el *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*. El *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto* lo constituyen dos asesores titulares y sus correspondientes sustitutos elegidos por cada una de las 16 zonas de que consta la ciudad, dos asesores titulares y sus correspondientes sustitutos elegidos por cada una de las cinco organizaciones temáticas, un representante titular y su sustituto del *Sindicato de Empleados Municipales* y un representante titular y su sustituto de la *Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre*.

Los representantes del Gobierno son dos y no tienen derecho a voto. El mandato de los delegados es por un año con posibilidad de presentarse a la reelección. No obstante, este mandato se puede revocar en cualquier momento mediante un proceso concreto que tiene lugar en el *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas* y que requiere una mayoría cualificada de dos tercios.

El Consejo coordina y organiza el proceso de elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y, más tarde, comprueba la ejecución del presupuesto acordado. Se celebran reuniones semanales con un orden del día y se activa un vínculo permanente con el poder ejecutivo municipal. Los delegados, cuyo número es muy superior al de los asesores, tienen una reunión mensual y constituyen el mencionado *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas*. Su labor consiste en apoyar a los asesores recogiendo información que después hacen pública e informando a la población de los temas discutidos por el Consejo. Junto con la comunidad también hacen el seguimiento y la puesta al día de las obras públicas previstas en el Plan de Inversión.

Después de las reuniones de las organizaciones temáticas y de las regiones y de la constitución del *Foro de Delegados* y del *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*, se comienza a elaborar el borrador final del Presupuesto Municipal y del Plan de Inversión. En primer lugar, todas las secretarías junto con los órganos de gobierno participan en las reuniones del *Consejo Municipal* para discutir sobre las obras, su coste económico y su viabilidad técnica.

Con esa información en las manos, los asesores y delegados vuelven a discutir con las comunidades. Después, el poder ejecutivo presenta a los asesores y delegados una propuesta de presupuesto detallada, que incluye todas las partidas de ingresos y gastos. Después de que las tres cifras principales del presupuesto están establecidas, el siguiente paso es elaborar el Plan de Inversión. Se observan tres criterios a la hora de concebir el Plan de Inversión:

1.- la prioridad de la zona (decidida en las asambleas zonales en base al estado del alcantarillado, la educación, la pavimentación de las calles, etc.).

2.- La población total de la zona (las áreas más pobladas reciben más).

3.- La carencia de servicios o infraestructuras (las áreas más pobres reciben más).

Contrastando estos criterios y discutiendo con la población se establecen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada región de la ciudad a propuesta de las organizaciones temáticas y del propio Gobierno municipal. Al final del proceso el Plan de Inversión se presenta para su aprobación al *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto.*

Después de la aprobación del Presupuesto Municipal por el Consejo, se envía la propuesta a los concejales del Ayuntamiento. Es así como se produce la unión real de la democracia participativa con la democracia representativa. Naturalmente, es una relación tensa y difícil pero que ha demostrado ser extremadamente positiva. Los concejales de la ciudad discuten con los asesores acerca de las cifras del presupuesto, presentan enmiendas y eventualmente sugieren cambios. Se establece entonces una difícil negociación que puede dar lugar a cambios que, en principio, no deben afectar a la estructura general del presupuesto.

Los resultados del Presupuesto Participativo son evidentes: desde que el mismo se ha consolidado, el Ayuntamiento le ha dedicado un porcentaje creciente -alrededor del 25%- de los ingresos e inversiones (el resto se emplea para el pago de los salarios de los empleados y para sufragar los gastos administrativos corrientes). De esta manera, las obras decididas mediante el Presupuesto Participativo representan inversiones que ya se contabilizan en cientos de millones de euros.

A lo largo de los años, el Presupuesto ha dado prioridad a las obras de saneamiento básicas. Esto ha permitido, por ejemplo, extender el suministro de

agua potable entre 1990 y 1995 de las 400.000 hasta las 465.000 familias. En tantos por ciento, en 1989 el 49% de la población tenía acceso a agua potable, en 1996 esta cifra había ascendido al 98%. En la actualidad, por tanto, la red de abastecimiento de agua aprovisiona a la práctica totalidad de las familias. Con respecto al sistema de alcantarillado, el incremento ha sido similar, pues en el año 1989 el sistema de alcantarillado llegaba al 46% de las familias y en 1996 había ascendido al 85%[479].

Otra cuestión prioritaria para el Presupuesto Participativo ha sido la pavimentación de las calles de los suburbios. En los años ochenta se pavimentaban una media de 4 kilómetros al año. En el presente, cada año se pavimentan entre 25 y 30 kilómetros de calles en los suburbios y zonas más pobres de la ciudad. Con lo que en una década las necesidades de pavimentación de vías se redujeron en un 50%. El alumbrado público y la urbanización, la salud y el alojamiento, son otras cuestiones que se consideraron prioritarias.

En el campo de la educación las inversiones decididas por el Presupuesto Participativo permitieron aumentar el número de matrículas en la enseñanza primaria a más del doble entre 1988 y 1995, lo cual se consiguió incrementando el número de escuelas de 29 en 1989 a 86 en 1995. Respecto al acceso a la vivienda, el número de familias que recibían ayudas para la vivienda ascendió de 1.714 a 28.862[480].

Pero los resultados del Presupuesto Participativo no deben ser juzgados solamente por las cifras y los porcentajes, aunque sean fundamentales para demostrar que la participación y la transparencia pueden hacer que el gasto público sea mucho más eficiente y eficaz. Tan importante como los resultados cuantificables del Presupuesto Participativo es la recuperación de la ciudadanía de Porto Alegre y su despertar a una activa participación en los asuntos públicos.

Tal como señalan diversos analistas de la experiencia de Porto Alegre, uno de los mayores logros de la práctica de la democracia participativa en esta ciudad brasileña ha sido el paso de la "tecnoburocracia" a la "tecnodemocracia", es

---

479 www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html
Página de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de la Vivienda de España.

480 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 270.

decir, el cambio de un modelo en el que sólo los burócratas necesitan recibir información a otro modelo en el que todos los ciudadanos tienen que adquirir conocimientos y desarrollar habilidades -desde comprender un análisis de costos y beneficios a saber seleccionar materiales y técnicas de construcción- para poder tomar parte de manera productiva en el presupuesto participativo. De esta manera, en Porto Alegre se ha incidido en que los técnicos sean capaces de explicar las cuestiones técnicas a la ciudadanía reunida en asamblea.

Es de destacar que las ganancias en calidad democrática de la experiencia de Porto Alegre no se han limitado a las clases sociales más favorecidas -y al tiempo las más bajas económicamente- por el presupuesto participativo, sino que se han extendido de manera transversal a toda la sociedad de la ciudad. Así, si bien en un principio los grupos sociales más ricos se referían a las preferencias manifestadas por los participantes con ingresos más bajos en las asambleas populares como "obras de arroz y fríjoles", con los años y a la vista de los evidentes progresos experimentados por la ciudad hasta los críticos parecen haber cambiado de opinión y cada vez más miembros de las clases medias asisten a las asambleas de los presupuestos participativos[481].

No obstante, el modelo de Porto Alegre no pretende eliminar o substituir la democracia representativa. Como se señaló páginas atrás, la democracia participativa se plantea como complemento a la democracia representativa y no como substitutivo y así se presenta el presupuesto participativo de Porto Alegre. En palabras de Santos *"no existe un elemento* -el participativo- *sin el* otro -el representativo-. *La democracia participativa, en particular, dentro de los complejos procesos políticos siempre presupone la creación de modelos de delegación y representación."*[482]

En la actualidad decenas de ciudades brasileñas han seguido el ejemplo de Porto Alegre y multitud de localidades del resto del mundo se han inspirado en el mecanismo puesto en práctica en la esta ciudad para experimentar con procedimientos similares. Tal vez, en definitiva, el elemento que más claramente posiciona a Porto Alegre como pieza clave de los procesos de democracia participativa a nivel mundial sea que, siempre que se piensa en

---

481 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 275-278.

482 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 275.

presupuestos participativos y en democracia participativa, el nombre de esta ciudad brasileña viene a la cabeza.

VII.- CUADRO COMPARATIVO DEL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN OTROS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Habiendo visto el estado de la democracia participativa en los países iberoamericanos más interesante en la actualidad en lo relativo a esta materia, se expone a continuación una breve comparativa del estado de la democracia participativa en otros países iberoamericanos[483].

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito o referendo)	Revocatoria de mandato	Artículos constitucionales relevantes	Ejemplo de puesta en práctica
Argentina	Sí, iniciativa legislativa.	Sí.	No a nivel nacional. Sí a nivel provincial.	40	Consulta popular de nov. 1984: Laudo Beagle. Aprobado.
Chile	No.	Sí, para reforma constitucional en caso desacuerdo entre legislativo y ejecutivo.	No.	5, 32, 107, 117, 119	Plebiscito de octubre 1988: Rechazo de la prolongación de mandato de Pinochet.
El Salvador	Sí.	Sí.	No.	73, 89	_____
Guatemala	Sí.	Sí.	No.	173, 280, disposición. transitoria art. 19.	Referendo de enero de 1994: reforma constitucional. Aprobado.
Nicaragua	Sí.	Sí.	No.	2, 168, 173	_____
Panamá	No.	Sí.	Sí.	235, 236, 308, 319	Referendo de agosto de 1998: reforma constitucional.

483 http://www.constitucion.es ; http://pdba.georgetown.edu
Páginas del Portal Oficial de la Constitución Española y de la Universidad de Georgetown de los EEUU.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

					Rechazado.
Paraguay	Sí.	Sí.	No.	121, 122, 123, 290	_____
Perú	Sí, iniciativa legislativa.	Sí.	No a nivel nacional. Sí para alcaldes y regidores.	2, 31, 32, 190, 206	Referendo de octubre de 1993: nueva Constitución. Aprobado.
Uruguay	Sí, iniciativa legislativa y constitucional.	Sí.	No.	79, 82, 304, 331, 332	Referendo de 1992: privatización de telefónica estatal. Rechazado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO III

UN CASO EXTERNO A OCCIDENTE. KERALA, INDIA

Además de conocer la situación de la democracia participativa en diversos países de Europa e Iberoamérica, resulta de especial interés para este estudio analizar, aunque sólo sea, un caso externo a la dinámica occidental. Si este caso es, además, perteneciente a un país del llamado Tercer Mundo -una de las popularmente conocidas como "economías emergentes"-, el análisis resulta aun más interesante por sus implicaciones sociales y económicas más allá de las estrictamente jurídicas.

¿Hasta que punto puede la democracia participativa ser una herramienta para el desarrollo de una sociedad deficitaria tanto de desarrollo económico como, en muchos aspectos, de cultura democrática? Casos como el de Porto Alegre resultan de especial interés por su importante repercusión internacional, pero también parece relevante conocer las posibilidades y prácticas de la democracia participativa en un entorno, en principio, tan distinto a Europa y América como es la India.

I.- LA INDIA. LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE KERALA

La India es, por población, la mayor democracia del mundo. No obstante, es una democracia difícilmente homologable a las democracias occidentales en muchos de sus elementos. Es cierto que hay elecciones periódicas, que existe un poder judicial independiente o que se reconocen una serie de derechos fundamentales a los ciudadanos indios.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Pero también es cierto que, herencia de la tradición secular india, se mantiene un sistema de castas que divide a los ciudadanos en distintos grupos escalonados por razón de nacimiento o que gran parte de la población se encuentra en una situación de pobreza y marginalidad tan extrema que difícilmente puede integrarse no ya en la vida política, sino en la vida en cualquiera de sus acepciones.

Para comprender en su plenitud la singularidad del caso que se explicará a continuación es relevante citar que la India está fuertemente centralizada. El gobierno de la Unión -es decir, la administración central- reúne casi todo el poder y los Estados federados tienen competencias menores en comparación. Un ejemplo de esto se muestra en el hecho de que, hasta hace no mucho, en la India no era obligatorio elegir los cargos de la administración bajo el nivel estatal en los distritos, subdistritos, pueblos o municipios.

Es decir, la India era hasta hace poco una democracia parlamentaria en sus niveles central y estatal, pero de estructura burocrática en los niveles inferiores. No sería hasta 1993 cuando se aprobasen las enmiendas 73 y 74 de la Constitución de la India que permiten la descentralización territorial de poderes, abriendo la posibilidad de que en el ámbito local se puedan crear órganos administrativos con una cierta capacidad y autonomía para la gestión de determinados aspectos públicos.[484]

En este marco general se ha desarrollado la experiencia participativa del Estado indio de Kerala.

Kerala es un estado del suroeste de la India con aproximadamente 30 millones de habitantes, cuya capital es Trivandrum y cuyos estándares de desarrollo civil siempre han acostumbrado a ser bastante prósperos comparados con los del resto de Estados de la India: el índice de participación de los votantes es de un 75%, un 15% más elevado que la media de los dieciseis Estados más importantes de la India; ya antes de comenzar el proceso de democracia participativa, el 45% de la población keralí creía que a los representantes electos les importa lo que la población piensa; el 41% creía que las elecciones provocan una diferencia de actuación del gobierno; el 54% confiaba en el gobierno del Estado, el 58% en el gobierno local y el 20% se manifestaba altamente interesado en política. Estos tantos por ciento eran, ya antes de la implantación de las prácticas participativas, bastante mejores que la media de los dieciseis Estados más importantes de la India y estaban todas ellas en la primera o segunda posición de la lista.

A esto -que tal vez desde la perspectiva occidental pueda parecer que no es gran cosa, pero desde el punto de vista indio sí que lo es- hay que sumarle que más de la mitad de la población keralí forma parte de organizaciones como sindicatos, asociaciones de campesinos, asociaciones de agricultores, organizaciones de trabajadores, organizaciones de estudiantes, de jóvenes o de mujeres. Si bien Kerala supone sólo el 3´5% de la población total de la India, el

---

[484] Ha sido Kerala -más allá de las experiencias de Bengala y Karnataka- el único Estado de la India que ha aprovechado la posibilidad normativa que abren estas enmiendas 73 y 74 de la Constitución para dotar a las instancias descentralizadas de contenido político, abriéndolas a la población y permitiendo que los ciudadanos tengan la posibilidad de tomar decisiones en algunos aspectos políticos, como es el caso de discutir y aprobar partidas presupuestarias destinadas a proyectos de desarrollo. Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, págs. 11-12.

7´5% de los sindicalistas son keralíes. En 1983, el 44% de los trabajadores de las fábricas estaban afiliados a algún sindicato[485].

El voluntariado y la participación son, por tanto, habituales en Kerala. Ejemplos de esto es el "Movimiento Popular Científico" que promueve la enseñanza de las ciencias dentro y fuera de las escuelas y que tiene 40.000 miembros aproximadamente. El "Movimiento Popular Científico" llevó a cabo la "Campaña de Alfabetización Total" que tuvo lugar entre 1988 y 1991 y que movilizó a 350.000 profesores voluntarios a lo largo y ancho del Estado de Kerala[486].

La fama del alto desarrollo de la sociedad keralí traspasó sus fronteras hace ya décadas y desde los años ´70 diversas organizaciones internacionales como la UNESCO, la UNICEF, el PNUD o el Banco Mundial empezaron a fijarse en el conocido como *Kerala model.* Y es que los logros sociales de este modelo keralí son muy llamativos, pues si bien en sus datos macroeconómicos Kerala no es ni mucho menos una región rica, en sus índices de desarrollo social está, no ya por encima de los estándares de la India, sino equiparada en muchos de ellos a los porcentajes de los países occidentales[487]. Así, en 1997 Kerala tenía un índice de mortalidad infantil un 43% inferior a la media de la India o una esperanza de vida un 9% superior a la media de la India[488].

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

485 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, págs. 62-63.

486 Los orígenes de la alta movilización social del Estado de Kerala proceden de los años ´20 del siglo XX con los movimientos de reforma del sistema de castas así como diversas revueltas puntuales que cristalizaron en un movimiento de las clases populares bajo el paraguas del partido comunista.
En particular, el Movimiento Popular Científico -en indio *Kerala Sastra Sahithya Parishad*- surgió en los años ´70 con la forma de una ONG y es parte de la base popular del Partido Comunista Indio de Kerala.

487 En este sentido son interesantes las reflexiones del premio Nobel de economía de 1998, Amartya Sen cuando compara los niveles de desarrollo humano de Kerala con los de determinados grupos sociales de los EEUU. Así, concluye que dichos niveles son mejores para los habitantes de Kerala que para los negros de EEUU, los cuales, aun y tener niveles de renta superiores a los keralíes tienen determinados medidores del desarrollo humano, como la esperanza de vida, inferiores a los keralíes. Sen, A. *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, págs. 38-40.

488 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 64.

En este marco social -anómalo por lo positivo en el contexto de la India- se inició en 1996 la conocida como "Campaña de Planificación Popular" -la P.P.C., *People´s Plan Campaign*-. Todo comenzó con la victoria electoral del Frente Democrático de Izquierda[489] que, una vez llegó al poder, decidió dedicar entre el 35% y el 40% del presupuesto -correspondiente al IX Plan Quinquenal- a proyectos y programas formulados y realizados por los gobiernos locales desde la práctica de la participación popular como elemento esencial de los mismos. Así se creó un movimiento de masas conocido como "Campaña Popular de Planificación Descentralizada" para ayudar a las administraciones locales a establecer planes de forma transparente y participativa.

Lo primero que llama la atención de la experiencia de Kerala en lo que a la actuación de los poderes públicos se refiere, es que el gobierno del Frente Democrático de Izquierda una vez llegó al poder y promovió la Campaña Popular, optó por arriesgarse y transfirió los fondos necesarios antes de confirmar que existía una suficiente capacidad de absorción de los mismos.

De este modo, si el proceso empezó en 1996, durante el curso 1997-98 los recursos totales asignados ascendieron a 10.250 millones de rupias y en el curso 1998-99 a 11.780 millones de rupias, sin contar los fondos que provenían de programas no patrocinados por la administración central, ni las subvenciones a las que se podían acoger los órganos locales con garantía gubernamental. Estas cifras son especialmente positivas si se tiene en cuenta que antes de 1996 la partida inserta en el plan anual estatal giraba alrededor de los 200 millones de rupias[490].

Para llevar a cabo la Campaña Popular y con el fin de garantizar la transparencia y a participación sin comprometer los estándares técnicos se organizó el proceso en una serie de fases. La primera consistió en movilizar al máximo número de ciudadanos alrededor de las *grama sabhas* o asambleas de votantes locales, para que así participaran en el proceso de deliberación que se

---

489 Es interesante reflexionar acerca del hecho de que las experiencias participativas tanto en Porto Alegre como en Kerala se iniciaron a raíz de una victoria electoral de la Izquierda; del Partido de los Trabajadores en el caso brasileño y del Frente Democrático de Izquierda en el caso indio. Dos países del Tercer Mundo, dos "economías emergentes", dos modelos exitosos de participación popular y dos partidos de un espectro político similar que toman la iniciativa en la implantación de modelos de democracia participativa en sus comunidades.

490 Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 40.

utilizaría para identificar los problemas y las necesidades de las distintas comunidades locales.

En una segunda fase se realizaron estudios participativos de los recursos locales, tanto humanos como materiales. Los resultados de estos estudios y las deliberaciones de las *grama sabhas* se reunieron en informes de desarrollo, los cuales fueron objeto de debate en seminarios en los que participaron delegados de las *grama sabhas* y se realizaron algunas propuestas de acciones desarrollo. A continuación estas propuestas se reformularon en proyectos formales.

Para poder hacerlo, cada órgano local estableció equipos de trabajo, uno para cada sector de desarrollo, formado por representantes electos, funcionarios, expertos y activistas. Desde este conjunto de proyectos, los miembros representantes escogieron las propuestas finales que se incluirían en el plan, adjuntando los principales motivos de selección -según el proceso de deliberación que precedió dicha selección- de los proyectos en un trabajo formal.

Cuando los niveles inferiores de los órganos locales tuvieron preparados sus planes, los superiores hicieron lo mismo con los suyos teniendo en cuenta las actividades que los inferiores habían propuesto. El proceso terminó con una fase de evaluación técnica y financiera de los planes y proyectos por parte de los equipos de funcionarios y expertos, antes de que el Comité de Planificación del Distrito los aprobara.

Todo este proceso supuso aproximadamente un año de trabajo e implicó a unos tres millones de ciudadanos, decenas de miles de funcionarios y expertos y multitud de organizaciones y asociaciones keralíes. Unos cien mil voluntarios recibieron formación para dar soporte organizativo a la campaña[491].

El elemento formativo es especialmente importante en la experiencia keralí, pues desde el primer momento se intentó salvar el vacío existente entre los deseos democráticos participativos y la especialización mínima necesaria para poder ejercer adecuada y productivamente dicha participación. En Kerala se llevó a la practica un programa de formación masiva que duró varios años y gracias al cual miles de ciudadanos keralíes recibieron algún tipo de formación y educación relativa a cómo organizar y dirigir una reunión, cómo reunir los datos de los pueblos y recopilar los recursos para los mapas, etc. Un ejemplo

---

[491] Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, págs. 41-42.

particularmente esclarecedor de este proceso formativo lo protagonizaron veinticinco mujeres de Chempilode que aprendieron cómo realizar un estudio sanitario adecuado.

Respecto a las asambleas locales *o grama sabhas* hay que destacar su elevado nivel de eficacia como instrumento del gobierno local participativo salvando las diferencias lógicas entre unas y otras dependiendo de la región en la que se encontraban. En las primeras que se realizaron entre agosto y septiembre de 1996 hubo una asistencia de unos dos millones de personas, con una media de 159 asistentes por asamblea. Para valorar la importancia de la Campaña Popular quepa citar que antes de la misma la asistencia a las *grama sabhas* keralíes era cuatro veces inferior.

Los resultados finales de la Campaña Popular no dejan lugar a dudas. Más allá de que gracias a ella se crearon mecanismos para fomentar la transparencia administrativa y política que desenmascararon multitud de procesos de corrupción o clientelismo que fueron eliminados, los beneficios materiales son destacados: agua potable, saneamientos, carreteras, puentes, educación, servicios sanitarios, etc. Todos estos elementos mejoraron manifiestamente en gran número de localidades keralíes.

Las ganancias materiales de la Campaña Popular durante el periodo 1996-1999 superaron con creces los resultados del plan quinquenal anterior entero en todas las categorías para las que existen datos directamente comparables. Y todo esto se consiguió atendiendo a las necesidades expresadas por los asistentes a las asambleas populares y suministrando los servicios públicos que la población requería.[492]

No obstante, la Campaña Popular tampoco ha solucionado el problema de la pobreza en Kerala. Ni mucho menos. Las tradiciones opuestas a la democracia como el sistema de castas, la corrupción, la miseria endémica de enormes bolsas de población..., todo eso no ha desaparecido del perfil social de Kerala. Como indica Sen[493], difícilmente puede ponerse al Estado de Kerala como modelo,

---

[492] Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004, págs. 268-270.

[493] Son de destacar las ideas de Amartya Sen, el cual se sirve de ejemplos como el de Kerala para intentar demostrar que *"es posible aumentar enormemente la calidad de vida, aunque las rentas sean bajas, por medio de un buen programa de servicios sociales."* Para Sen un país no tiene que esperar a ser rico para iniciar políticas sociales educativas y sanitarias -he aquí Kerala como el ejemplo perfecto-, más aun si se piensa que los servicios sociales como la educación y la sanidad contribuyen a

pues, si bien es cierto que los índices de desarrollo humano de Kerala son espectaculares (alta esperanza de vida, fecundidad controlada, bajos tantos por ciento de analfabetismo...) si los comparamos con su nivel de renta y con países o regiones de un nivel de renta similar o aun mayor, también es cierto que precisamente por eso resulta aun más sangrante si cabe el bajo nivel de renta de Kerala.

Pero la Campaña Popular sí ha contribuido a mitigar la pobreza Keralí. A aumentar la cultura cívica y democrática de sus ciudadanos. A concienciar a la población de que incluso los más pobres pueden mejorar sus condiciones de vida si sus órganos de gobierno introducen cuotas más elevadas de participación popular en sus decisiones.

Kerala no es más que uno de tantos talleres de trabajo de los instrumentos de la democracia participativa. No parece lógico intentar trasplantar paso por paso su experiencia particular a otros países o regiones cuya situación sin duda es diferente. Y, desde luego, aun queda mucho por mejorar. Pero lo cierto es que después de introducir sistemas de participación popular, la vida de los keralíes ha mejorado.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

desarrollar la riqueza de un país. Sen, A. *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, pág. 69.

TERCERA PARTE

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO I
DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA.

A la hora de hacer una breve recapitulación del desarrollo histórico de la democracia participativa en España, lo primero que resulta necesario acotar son los límites geográficos y temporales de este estudio.[494]

Es decir, una vez se sabe el qué -la democracia participativa-, es necesario saber el cuándo y el dónde, hay que fijar unos límites espaciales y temporales. Si bien dichos límites habrán de estar necesariamente sometidos a opinión y difícilmente serán de general aceptación, sí parece posible asumir un punto de acuerdo desde el cual partir y poder construir una exposición más fluida y conectable con la exposición que del presente de la democracia participativa española se hará posteriormente.

Podrían fijarse unos límites geográficos tales como los que tiene España en la actualidad -evitando así tener que hacer referencia a territorios en el pasado unidos a España pero ya no hoy- y unos límites históricos tales que sean aquellos de los cuales pueda considerarse que procede la herencia constitucional española fijando el inicio de la misma en la Constitución de 1812 -no teniendo que remontarse a épocas cuya influencia en el presente es ya escasa y cuyo estudio haría propia de otra disciplina académica, además de interminable, la presente exposición[495]-.

---

494 Se utiliza la expresión democracia participativa dando por hecho que la misma no es la más adecuada para referirse a cualquier época que no sea la actual y la inmediatamente anterior a la actual. Para aquellos periodos históricos distintos de los últimos 30 o 40 años tal vez sería más adecuado utilizar simplemente la expresión ideas participativas o participación de los ciudadanos. Para evitar una excesiva confusión terminológica es para lo que, tanto en el título de este capítulo, como en determinados puntos de las siguientes páginas de este capítulo, se utiliza la expresión democracia participativa.

495 En este punto resulta interesante explicar por qué no se incluye en este estudio un punto dedicado a las experiencias medievales de los distintos reinos peninsulares en lo concerniente a gobierno más o menos pactista entre los distintos estamentos y posible existencia de fórmulas participativas. Hay diversos motivos. Si se dedicara

El presente estudio, aunque partirá de 1812, se centrará en tres periodos históricos por considerar que los mismos, debido a su cercanía histórica y a su conexión con el inmediato presente, son los más relevantes de cara a comprender los orígenes históricos de la democracia participativa española en el presente. Estos tres periodos serán la II ª República, la Dictadura Franquista y el periodo de transición a la democracia con especial interés en la fase constituyente en la que se redactó la Constitución de 1978 y se marcaron algunas de las directrices fundamentales de la democracia participativa española. Se analizarán igualmente la regulación, resultados y repercusión de todos los referendos realizados en estos años.

Particularmente importantes fueron, en este sentido, y por ello se estudiarán también, los debates parlamentarios constituyentes que hicieron que los distintos artículos constitucionales que regulan la democracia participativa española en el presente se redactaran en la forma en la que acabaron por redactarse aun y que hubieron otras opciones y posibilidades.

---

tal punto a tal materia, se correría el riesgo de darle demasiada importancia al elemento histórico, cuando no hay que olvidar que el presente estudio es de Derecho Constitucional y no de Historia del Derecho.

Pero el motivo fundamental es que, aunque resulte atractivo hacer una exposición de las normas bajomedievales que regulaban una cierta participación popular -si por popular se entiende, básicamente, la burguesía urbana- en los reinos peninsulares del Medievo, no sería en absoluto relevante para el objeto de este estudio, pues, aunque se suela hacer referencia a este momento histórico en muchos trabajos similares a este, lo cierto es que en aquella época no había ningún tipo de democracia participativa. Sí que había un cierto compartir el poder motivado por la propia debilidad de los reyes en muchos casos, pero no una apertura del mismo al pueblo mediante instrumentos de participación directa. No es, por tanto, este periodo especialmente relevante para el objeto de este estudio.

Quepa en este punto citar -por citar un solo ejemplo que ilustre lo dicho y no ser más insistentes- el caso de la Barcelona bajomedieval. En Barcelona, gracias a sus estructuras de gobierno urbano el poder municipal residía en un consejo de cinco prohombres o *consellers* elegidos por un gran consejo llamado *Consell de Cent* y por una serie de jurados los cuales eran elegidos a su vez entre la alta burguesía, los comerciantes y los gremios de artesanos siendo *Consellers* y *jurats* renovados cada año. Es verdad que en este sistema había participación de los distintos estamentos urbanos. Pero, aun y eso, lo cierto es que el sistema no era participativo -en el sentido que se le da en esta Tesis a la palabra participativo-, sino representativo estamental y, además, con el tiempo, acabó convirtiéndose en una oligarquía burguesa: el gobierno de los *ciutadans honrats*.

Balanzá, M. y Benejam, P. *Ibérica. Geografía e historia de España y de los Paises Hispánicos,* Vicens Vives, Barcelona, 1995, pág. 91.

I.- EL SIGLO XIX DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Basta un breve recorrido histórico por la historia de los textos constitucionales españoles para comprobar que casi en ninguno de ellos aparece recogida la posibilidad de que la ciudadanía participe directamente en la adopción de decisiones concernientes al Estado. Tan sólo en la Constitución de 1931 se recogen instituciones que implican participación directa de los ciudadanos en el gobierno.

Siguiendo a Aguiar de Luque[496] se podría afirmar que, muy posiblemente, la falta de reconocimiento jurídico de la participación popular directa en el constitucionalismo español del siglo XIX tenga su origen en la Constitución de 1812 y en la ausencia en la misma de toda fórmula de democracia participativa con lo que ello tuvo de influencia en los restantes textos constitucionales de la centuria. En dicha Constitución de 1812, si bien sí se recoge un marcado elemento liberal, no se hace lo mismo con los postulados democráticos al modo en que éstos se desarrollaron en algunos momentos del constitucionalismo revolucionario francés.

El origen de esta situación podría encontrarse en el marcado tradicionalismo de la sociedad española de la época así como en la ausencia en las concepciones de los liberales españoles de las ideas de los Rousseau, Condorcet y demás teóricos del liberalismo radical. De esta manera, la consecuencia resultó ser que el radicalismo democrático, según el modelo francés, no apareció en las etapas previas a la Constitución de 1812, en ella misma y, desde ella, en la mayor parte de los textos constitucionales españoles del siglo XIX, con lo que el debate y los conflictos relativos a dichos textos pivotarían alrededor del ideal liberal y del conservadurismo tradicional apartando las concepciones plenamente democráticas –y con ellas todo el ideario de la participación directa- del centro de la polémica pública hasta prácticamente llegar al último tercio del siglo XIX y la aparición del movimiento obrero.

Las muy numerosas constituciones españolas del siglo XIX no prevén fórmula alguna de participación directa, tanto en el plano constitucional como en el legislativo. Es por ello que desde el Estatuto Real de 1834 hasta la Constitución de 1876 -incluyendo las Constituciones *non natas* de 1856 y de 1873-, la reforma constitucional se atribuye a lo que se denomina "representantes extraordinarios"

---

496 Aguiar de Luque, L. *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, págs. 236-239.

y el poder legislativo a las Cámaras sin que la ciudadanía intervenga en ratificación o iniciativa popular alguna.

De igual manera, a nivel doctrinal todo lo relativo a la participación directa está ausente en los planteamientos teóricos y políticos de la España del siglo XIX. Tan sólo alrededor del Partido Demócrata y de la figura de Fernando Garrido[497] se producen en España ciertas corrientes análogas al radicalismo democrático de Europa.[498] Si bien en los documentos programáticos del primero no aparece

---

[497] *"Más de veinte y ocho años hemos pasado propagando las doctrinas democráticas, repitiendo en todos los tonos que no hay libertad verdadera fuera del lema democrático, de las libertades y derechos individuales; y cuanto más activa y eficaz ha sido la propaganda, más reaccionarios han sido los gobiernos monárquicos, más trabas han puesto a la emisión del pensamiento, con mayor ardor han borrado de las instituciones políticas el simulacro de derechos y de garantías con que el Pueblo pudiera hacerse la ilusión de que era libre, con mayor encarnamiento han perseguido a los propagadores de la nueva idea ¿y para qué? ¿de qué les han servido sus leyes draconianas, sus alardes de catolicismo, su odio a la democracia? para identificar con los salvadores principios que esta proclamaba a todos los amantes de la libertad, aun a los más tibios; para que los que fueron elementos conservadores, y que en el doctrinarismo parlamentario y monárquico buscaron durante medio siglo garantías de orden, libertad y progreso, se convenzan de que sólo en el dogma democrático, en las libertades absolutas se encuentran raíces suficientemente sólidas para el orden y la libertad."* Garrido, F. *La república democrática federal universal,* Biblioteca filosofía en español, Oviedo, 2000, págs. 23-30.

[498] Garrido define los derechos y deberes del hombre en el seno de la República. Los derechos vienen determinados por la naturaleza misma del hombre, no por un acuerdo posterior entre los individuos. Son las facultades físicas, morales e intelectuales del ser humano las que generan unas necesidades cuya satisfacción da lugar a los derechos fundamentales, que quedan engarzados sobre tres pilares, representación práctica de las doctrinas cristianas: libertad, igualdad y fraternidad. A cada uno de esos pilares le corresponden una serie de derechos imprescriptibles. Sin poder disfrutar de ellos, el hombre se deforma física, moral e intelectualmente. Garrido enumera cuáles son esos derechos y libertades: libre examen, libertad de acción, derecho a intervenir directamente en el nombramiento de la administración pública, a sancionar las leyes, así como la libre defensa y el derecho a la asistencia, derecho de instrucción, derecho al trabajo y derecho de propiedad.
Ningún poder puede considerarse como legalmente constituido si no emana directamente del pueblo y garantiza sus libertades. El yugo impuesto por la monarquía impide que tales derechos sean respetados, ya que hace creer a las clases humildes que no les corresponden por el mismo hecho de ser hombres. La única forma de romper estas cadenas es la instrucción, mediante la cual las clases más humildes se sabrán capaces de gobernarse a sí mismos y negar la obediencia a toda ley, poder o o autoridad que no emanen de él o que ataquen sus derechos y libertades. Andúgar Miñarro, M. *La república democrática, federal y universal de Fernando Garrido,* Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico, s.f.,

referencia alguna al tema de la participación directa, en Fernando Garrido, en cambio, el dogma de la soberanía nacional no es sólo "extensión teórica de la justificación del poder", sino que además se traduce en unas garantías políticas concretas entre las que aparece *"la reserva del pueblo para ratificar las leyes aprobadas por las Cortes."*[499]

Con la obra de Garrido aparece, por tanto, en España el radicalismo democrático de corte fourierista, que en Francia representaron Rollin y Considerant, en Alemania, Rittinghausen, y en Suiza, Bukli; con algunos de los cuales llegó el autor español a tomar contacto en Londres. Sin embargo, el radicalismo democrático, que en los autores europeos mencionados conduce a colocar la legislación directa por el pueblo en los lugares principales de sus planteamientos, en Garrido, y más genéricamente en el movimiento demócrata español, se traduce primero y principalmente en el federalismo democrático que culminaría en la Iª República y no en la reivindicación de la participación popular directa.[500]

---

http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/NOTAS/RES0054.pdf

[499] Para Garrido los dos pilares básicos de la democracia son el sufragio universal y la sanción de leyes por el pueblo. Éste nombra directamente a sus representantes, los administradores, para que propongan las leyes que han de ser obedecidas. Sin embargo, este proceso no es suficiente para garantizar la soberanía del pueblo. Los ciudadanos tienen el derecho de aprobar las leyes dictadas por el gobierno elegido por sufragio universal. Sólo de esta forma el pueblo puede seguir siendo soberano. El soberano nombra a los legisladores, cambia a los administradores si lo cree conveniente y sanciona los proyectos de ley. Andúgar Miñarro, M. *La república democrática, federal y universal de Fernando Garrido,* Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico, s.f., http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/NOTAS/RES0054.pdf

[500] Para Garrido la República vive espontáneamente, sin ejércitos, guiada sólo por la voluntad del pueblo. Mientras que la monarquía es pagana, la República se ve guiada por la fraternidad, caridad e igualdad proclamadas por Jesucristo, principios incompatibles con los tronos que se apoyan en la fuerza, y no en la razón y el derecho. La República genera una sociedad donde todos los ciudadanos tienen los mismos derechos, donde existe una paz perpetua y donde el gobierno se encarga de hacer efectiva la voluntad de todos los ciudadanos. El derecho a la asociación permite a todos ser propietarios y vivir en abundancia, desechando los privilegios de unos pocos. Pero los llamados a portar la bandera de tal propuesta no serán finalmente los trabajadores, sino las clases medias. Tras las continuas llamadas a la conciencia de las clases más humildes, Garrido pide a la clase media, aquella que ha conseguido su riqueza, su bienestar, con las revoluciones de los trabajadores, que termine conquistando para todos la libertad que ellos han obtenido. Andúgar Miñarro, M. *La república democrática, federal y universal de Fernando Garrido,* Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico, s.f., http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/NOTAS/RES0054.pdf

II.- FINALES DEL SIGLO XIX Y PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX. LAS NORMAS MUNICIPALES

No sería hasta los últimos años del siglo XIX cuando se darían los primeros intentos de introducir en el ordenamiento español alguno de los procedimientos de participación popular directa, teniendo los mismos como ámbito el local, pero sin que en la mayoría de los casos superaran la fase de redacción de los proyectos legislativos[501].

De esta forma, cabe destacar como inicial manifestación del referendo en la Historia española su inclusión en el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897 que se redactó para la regulación de la relativa autonomía dada a Cuba y Puerto Rico. En este texto se contemplaba de manera obligatoria el referendo municipal para que un municipio contrajera determinadas obligaciones financieras -artículo 69[502]-. Pero la previsión quedaba circunscrita de cara a su aplicación a estas islas caribeñas con ausencia de cualquier alusión a su introducción en la Metrópoli española.

Con el Estatuto Municipal de 1924 se produciría la incorporación del referendo al ordenamiento español, pues los proyectos de régimen Local de Maura de 1907 y de Canalejas de 1912, que incluían este tipo de consulta, no llegaron a ver la luz.

El Proyecto de Ley de Administración Local de 1907 de Maura tuvo una importante influencia en el Estatuto Municipal de 1924. El referendo no se contenía ni en el proyecto de ley presentado al Congreso por el Ministerio de Gobernación el 31 de mayo de 1907, ni en el dictamen de la comisión del Congreso del 3 de julio de 1907, sino que se introdujo en el texto del proyecto tal y como fue aprobado por el Senado el 25 de mayo de 1909, donde se recogía el referendo obligatorio en el artículo 107 y el referendo facultativo en el artículo 108.

---

501 Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaen, Jaen, 1994, págs. 13-15.

502 Artículo 69 del Real Decreto dictando las disposiciones por que se han de regir en lo sucesivo el gobierno y administración de las Islas de Cuba y Puerto Rico (Boletín de Legislación 104, 2º de 1897, pág. 472): "*Todo acuerdo municipal que tenga por objeto la contratación de empréstitos o deudas municipales carecerá de fuerza ejecutiva, si no fuere aprobado por la mayoría de los vecinos, cuando así lo hubiere pedido la tercera parte de los concejales. Un Estatuto especial determinará la cuantía del empréstito o de la deuda que, según el número de vecinos que componga el Ayuntamiento, será necesaria para que tenga lugar el referéndum.*"

El referendo obligatorio había de realizarse en aquellos casos en los que se tenía que enajenar o gravar determinados bienes tales como inmuebles de patrimonio municipal que fueran de común aprovechamiento; inmuebles rústicos que no fueran de común aprovechamiento, propios del municipio o de algún establecimiento o fundación que de él dependiesen, cuando su pertenencia datase de más de cincuenta años; cualesquiera clase de bienes inmuebles, derechos reales, títulos o inscripciones de Deuda Pública, objetos o artículos históricos o quitas cuya cuantía excediera o se presumiera que racionalmente pudiera exceder del importe de un presupuesto ordinario valorado por el promedio del último quinquenio.

La convocatoria del referendo obligatorio correspondía al alcalde, la votación debía ser un domingo, pasados dos meses desde la publicación del acuerdo municipal –que debía tomarse por mayoría de dos tercios de la Corporación- y cada elector debía votar mediante una papeleta que dijera sí o no. No había un *quorum* mínimo de participación requerido, pero para considerarse como aprobado, el referendo debía obtener a favor más de los dos tercios de los electores.

El referendo facultativo tendría lugar para aquellos acuerdos que el ayuntamiento en pleno considerase de excepcional importancia. Los vecinos ratificarían o revocarían mediante el referendo el acuerdo adoptado por el ayuntamiento.

El Proyecto de ley de Bases sobre Régimen Local de 15 de octubre de 1912 contenía el referendo en su Base 9ª siendo su regulación casi idéntica a la del proyecto de 1907. Dicha Base 9ª contenía varios supuestos de referendo: resolución sobre fusión de municipios, para enajenar o gravar bienes del patrimonio municipal en los casos especificados en la Base 9ª, para resolver sobre acuerdos tomados por el ayuntamiento en pleno y considerados de excepcional importancia y para decidir sobre la municipalización de servicios. Como se ha señalado, ni el proyecto de 1907, ni el de 1912 entrarían en vigor[503].

El Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924, recogía en su articulado el referendo facultativo –artículo 219- y el referendo obligatorio –artículos 220-221-. Se entendía como facultativo -artículo 219- aquel referendo consistente en que el Ayuntamiento debía someter al municipio para su ratificación o revocación popular todos los acuerdos municipales de *"notoria*

---

503 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 82-84.

trascendencia para los intereses comunales" previa petición de 3/4 de los Concejales o del 20% de los electores.

Era obligatorio –artículo 220- el referendo sobre los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento relativos a enajenación o establecimiento de gravámenes de inmuebles del patrimonio municipal de común aprovechamiento o que su valor ascendiese a más del 15% de los ingresos ordinarios del presupuesto. Exigirían igualmente la consulta popular tanto la enajenación como el gravamen de derechos reales, como la inscripción de deuda pública que excediesen del valor antes indicado, como la convención de quitas y esperas cuya cuantía pudiera exceder de la mitad del importe de los ingresos totales del Municipio, valorados por el promedio de los cinco últimos presupuestos ordinarios anuales, salvo los que se pacten con el Estado, la región o la provincia. También se requería referendo cuando el ayuntamiento quisiese otorgar concesiones importantes de obras, servicios o aprovechamientos por más de 30 años. En el Estatuto se hacía una remisión a los restantes casos que estableciese la ley para llevar a cabo el referendo y, así, repartidos por el articulado del Estatuto se recogían casos como: la fusión de municipios, la reelección del alcalde por un tercer o posterior mandato, la municipalización y desmunicipalización de determinados servicios, etc.

El procedimiento era común para los dos tipos de referendo. La votación se debía realizar un domingo y la papeleta sólo debía decir sí o no. Para la validez del resultado del referendo se exigía un *quorum* de participación de 1/3 de los electores. En el caso de no concurrir a la consulta popular el número suficiente de electores, el acuerdo podía ser adoptado por la Corporación por mayoría de 4/5 de sus miembros -artículo 223-. Para que la propuesta sometida a referendo fuese aprobada se exigía el voto favorable de la mayoría de los votantes, dándose el caso de que esta cifra nunca podía ser inferior a la tercera parte del total de los electores inscritos en el municipio. Los resultados ha de entenderse, puesto que nada dice el Estatuto al respecto, que eran vinculantes. Este razonamiento parece encontrar respaldo en el hecho de que contra el acuerdo adoptado en referendo cabía recurso contencioso-administrativo, lo que parece demostrar su carácter vinculante.

Si triunfaba el pronunciamiento negativo -artículo 225-, no podría proponerse un nuevo referendo sobre la misma materia hasta transcurridos tres años, salvo que la mayoría de los electores solicitasen expresamente la adopción del acuerdo previamente rechazado en el referendo, en cuyo caso se entendería aprobado sin necesidad de más trámites.

En el Estatuto también se recogía la posibilidad de revocación del alcalde por medio de referendo para el caso de que lo solicitaran el cinco por ciento de los electores -artículo 102-, si bien esto no se llegó a poner en práctica en ningún caso, y se introducía la figura del Concejo Abierto para los municipios de menos de 500 habitantes. En la práctica, no obstante, los preceptos del Estatuto sobre democracia participativa no llegaron a aplicarse, en gran medida a casusa de la Dictadura de Primo de Rivera.[504]

Con el marco de esta dictadura como fondo, los días 11, 12 y 13 de septiembre de 1926 tuvo lugar un episodio de consulta directa a la ciudadanía que, siguiendo la definición que de democracia participativa se ha hecho páginas atrás en la presente investigación, no se puede considerar como un verdadero ejemplo de democracia participativa sino, por el contrario, como un ejemplo de utilización fraudulenta de los instrumentos de la misma.

Este episodio fue la convocatoria de un plebiscito por parte de la Unión Patriótica el día 6 de septiembre de 1926 con la finalidad de legitimar la nueva legalidad que, en el marco de la Dictadura de Primo de Rivera, se pretendía instaurar desde 1927. Este plebiscito se realizó los días 11, 12 y 13 de septiembre de 1926 siendo los resultados del mismo claramente adulterados. Aun así, dichos resultados no resultarían tan convincentes y favorables al régimen como éste hubiera deseado.[505]

III.- LA II ª REPÚBLICA

1.- La Constitución de 1931.

Proclamada la II ª República el 14 de abril de 1931, el 9 diciembre se aprobó una nueva Constitución que sustituyó a la de 1876 y que instauró en España un sistema político homologable al de las democracias europeas del momento. Esta Carta Magna apareció como una ruptura frente a los textos constitucionales hasta entonces utilizados en la historia jurídica española, pues se introducían en

---

504 Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 85-91.

505 Doctrinalmente hablando este periodo histórico no tuvo una gran relevancia en materia de democracia participativa. Quepa destacar tan sólo algunas obras tales como: Royo Villanova, A. *Ciencia política*, Barcelona, 1903; Reparaz, J. *El referendum*, Madrid, 1917; Posada, A. *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1916.
-Garrorena Morales, A. *Teoría y práctica española del referendum*, Anales de la Universidad de Murcia, vol. XXXI, Murcia, 1977.
-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 14.

el articulado de la Constitución las corrientes e ideas del constitucionalismo europeo de entreguerras, es decir, todo un ideario social basado en el deseo de acabar con las profundas desigualdades sociales y democratizar la sociedad española.

En esta línea, la Constitución de 1931, con clara influencia de la Constitución alemana de Weimar de 1919, constitucionalizó por primera vez a nivel nacional algunos de los instrumentos de la democracia participativa tales como la iniciativa popular y diversas modalidades del referendo.

La iniciativa legislativa popular se recogía en el artículo 66[506] siendo denominada derecho de iniciativa. Mediante la misma se producía el reconocimiento al pueblo de la capacidad para presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pidiera, por lo menos, el 15% de los electores. Sería una ley especial posterior la que debería desarrollar esta iniciativa legislativa popular.

Se constitucionalizaron dos modalidades de referendo según su ámbito de aplicación territorial: el nacional -artículo 66- y el regional -artículo 12-. Además, mediante disposiciones de rango infraconstitucional, se reguló el referendo local.

En el artículo 66 se contenía el referendo a nivel nacional como medio para que el pueblo atrajera a su decisión *"las leyes votadas por las Cortes"*. La legitimación para solicitarlo recaía en el 15% del cuerpo electoral. Era este un porcentaje bastante elevado (en la Constitución de Weimar era el 10%) para evitar así un uso demasiado frecuente del referendo. Se negaba la iniciativa del referendo al Parlamento y al Gobierno por temor al posible caciquismo de unas votaciones amañadas desde la capital.

Quedaban excluidas de poder ser sometidas al referendo la propia Constitución y las leyes complementarias de la misma, las leyes relativas a la ratificación de

---

506 Artículo 66 de la Constitución de 1931:
"El pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular."

Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los Estatutos Regionales y las leyes tributarias. Una ley especial futura debía regular tanto el procedimiento como las garantías para la celebración del referendo.

El artículo 66 no aclaraba si era un referendo vinculante o si era un referendo consultivo, ni el plazo del que disponía la ciudadanía para ejercer el derecho. No obstante, del texto del artículo 66 sí que parece poder deducirse que era un referendo facultativo y no obligatorio -pues se dice que *"el pueblo podrá"*- y que su carácter era ratificatorio, pues mediante este referendo la ciudadanía podía ratificar aquellas leyes que ya hubieran sido *"votadas por las Cortes."*

Este referendo no estaba previsto en los proyectos de la Comisión Jurídica Asesora ni en el proyecto elaborado por la Comisión Parlamentaria, siendo incluido más tarde en el seno del debate constituyente[507]. Igualmente, la ley futura que debía desarrollar este referendo nunca se realizaría[508] y el referendo nacional recogido en el artículo 66 no se llegaría a utilizar.

Se planteó la posibilidad de regular un referendo de tipo arbitral. Se incluyó en el proyecto de la Comisión Parlamentaria pero finalmente no apareció en el articulado de la Constitución. Hubiera consistido en un mecanismo para, mediante el recurso al referendo, dirimir conflictos entre las Cortes y el Presidente de la República tal como se preveía en el artículo 43 de la Constitución alemana de Weimar[509].

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

507 Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 16-18.

508 *"Los de centroderecha eludieron presentarla; los de izquierda, tendencia que ya en las constituyentes quiso cerrar el paso al artículo 66 e impusieron casi todas las restricciones que éste contiene, se negaron rotundamente."* Alcalá Zamora, N. *Los defectos de la Constitución de 1931*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 158.

509 Artículo 43 de la Constitución de Weimar de 1919:
"El cargo de Presidente del Imperio dura siete años, siendo posible la reelección. Antes de que expire este plazo, el Presidente del Imperio, a propuesta del Reichstag, puede ser depuesto mediante el voto popular. El acuerdo del Reichstag requiere mayoría de dos tercios, y una vez adoptado, cesará el Presidente en el ejercicio de su función. Si la propuesta de destitución es rechazada por el voto popular, se entenderá que ello equivale a una reelección del Presidente, y el Reichstag quedará disuelto como consecuencia. El Presidente del Imperio no puede ser sometido a procedimiento penal sin el consentimiento del Reichstag."

El referendo regional se recogía en el artículo 12[510] de la Constitución y, si el artículo 66 no tuvo aplicación práctica, el artículo 12 sí fue utilizado en tres ocasiones. La denominación empleada en la Carta Magna de 1931 era la de plebiscito -denominación que, como ya se ha señalado páginas atrás es más apropiada para referirse a consultas populares sobre decisiones políticas que a consultas populares sobre normas jurídicas, las cuales parece más adecuado llamarlas referendos- y la realización del mismo era uno de los requisitos procedimentales para la aprobación de los Estatutos Regionales.

Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, que debía haber sido propuesto por la mayoría de los Ayuntamientos o por aquellos cuyos Municipios comprendiesen las dos terceras partes del Censo electoral de la región autónoma y que finalmente requería de aprobación de las Cortes, éste tenía que ser sometido a consideración de los electores inscritos en el censo electoral de la región correspondiente y obtener la aceptación de al menos dos tercios de los mismos. Si el resultado de la consulta popular era negativo, no se podía reiniciar el procedimiento autonómico hasta cinco años después. Para la realización de la consulta popular sería de aplicación el procedimiento indicado en la ley electoral.

El referendo regional era, por tanto, una consulta popular de obligatoria realización y vinculante en la que el Estatuto de la región autónoma se sometía directamente a aprobación de los ciudadanos sin necesidad de realizar un referendo previo sobre la voluntad autonomista de dichos ciudadanos. En el artículo 12 no se indicaba nada acerca de la reforma de los Estatutos Regionales.

Se realizaron tres referendos -o plebiscitos en la terminología usada por el artículo 12- regionales. El primero de ellos se llevó a cabo antes incluso de haber

---

[510] Artículo 12 de la Constitución de 1931:

"Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones:

a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.

b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.

c) Que lo aprueben las Cortes.

Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16."

sido aprobada la Constitución de 1931. Fue el de Cataluña de 2 de agosto de 1931. Su resultado afirmativo -el 74´95% del electorado a favor- supuso la aprobación del Estatuto, el cual entraría en vigor, tras su aprobación por las Cortes, el 6 de mayo de 1932.

El siguiente referendo tuvo lugar el 5 de noviembre de 1933 y fue el del País Vasco. En él destacó la diferencia de participación entre el 90% de vizcaínos y gipuzcoanos que acudieron a votar respecto al 58% de los alaveses que participó en dicho referendo. El Estatuto fue aprobado con un 84% de sufragios afirmativos. El último referendo realizado fue el del Estatuto gallego el 28 de junio de 1936, el cual si bien fue aprobado con más de un 73% de votos afirmativos, no pudo llegar a ser discutido por las Cortes debido al comienzo de la guerra.[511]

2.- La Ley Municipal de Cataluña de 1933.

Sería[512] en Cataluña donde a nivel local alcanzaría un mayor desarrollo la regulación de las instrumentos de la democracia participativa. El Estatuto de Cataluña de 1932 disponía en su artículo 10 que era competencia de la *Generalitat* la legislación sobre régimen local. El 14 de enero de 1933 mediante Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros se traspasaron a Cataluña los servicios de régimen local y el 26 de mayo se presentó al Parlamento de Cataluña el proyecto de Ley Municipal.

La Ley Municipal de Cataluña de 14 de agosto de 1933 dedicaba el Título X -artículos 147 a 158- a regular la iniciativa popular -artículo 147-, la consulta popular -artículo 148-, el referendo popular -artículo 149 y ss.- y la revocación de mandato del conjunto de los integrantes de la Corporación -artículo 158-.

La iniciativa popular tenía por titulares a los vecinos del municipio, siendo necesaria la firma del 2% del censo electoral de Barcelona y el 5% del censo electoral del resto de los municipios catalanes para promover la iniciativa popular. El ayuntamiento o la comisión de gobierno resolverían la propuesta en tres meses como máximo. Su pronunciamiento podía consistir en la aprobación

---

511 Son destacables a nivel doctrinal y para este periodo obras tales como: Pérez Serrano, N. *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, 1932; Jiménez de Asúa, L. *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932.

512 En lo relativo a la Ley Municipal de Cataluña de 1933 se siguen las disposiciones de la misma y a Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 91-95.

del texo de la propuesta, en su rechazo, o en su modificación. En caso de rechazo o modificación, los promotores de la propuesta podían promover la celebración de un referendo de efectos resolutorios si un 25% de los electores les apoyaban en esta petición.

La consulta popular consistía en el sometimiento de un acuerdo municipal al voto popular antes de la aprobación definitiva de dicho acuerdo municipal. La iniciativa de convocarla era del ayuntamiento o de la comisión de gobierno por mayoría absoluta de sus miembros. Podía versar sobre cualquier cuestión relativa al municipio y su resultado era vinculante.

El referendo popular consistía en el sometimiento de un acuerdo municipal al voto popular una vez ya adoptado dicho acuerdo municipal y antes de su ejecuación con el fin de su aprobación o revocación. La iniciativa de convocarlo era de la mayoría absoluta de los concejales del ayuntamiento, o del 20% del censo electoral del municipio. El objeto de este referendo eran los acuerdos que trataran sobre las materias recogidas en la ley, las cuales eran -artículo 149- empréstitos, préstamos, adquisición, venta o gravamen de bienes inmuebles o títulos mobiliarios, contratos, concesiones y ejecuciones de obras o servicios públicos, construcción de edificios y nombres de calles y plazas.

En determinados casos, el 20% del censo electoral exigido para promover la petición de realización de referendo se reducía al 5% -artículo 150-: cuando se haya acordado la alienación o el gravamen de bienes o de derechos reales si el importe de la venta o el gravamen son mayores del 25% de los ingresos ordinarios del ayuntamiento; cuando se hayan acordado convenios que afecten la economía del municipio, cuyo importe exceda de la mitad de los ingresos totales del ayuntamiento del año económico anterior; cuando se resuelva otorgar concesiones de obras, servicios o aprovechamientos por más de diez años, si representan una cuantía superior al 10% del presupuesto de ingresos del año en que se haya tomado el acuerdo; etc.

El artículo 152 estipulaba que antes de la celebración de un referendo sobre alienación o transformación de objetos históricos o artísticos se precisaría que el Gobierno de la *Generalitat* declarase si se oponía o no al acuerdo tomado o la propuesta hecha. En caso de oponerse, ya no habría posibilidad de celebrar el referendo, ya que el acuerdo o la propuesta quedaría sin efecto.

La revocatoria de mandato se planteaba como revocatoria general del mandato dado a todos los concejales del ayuntamiento mediante un referendo y a

petición del 25% de los electores del municipio. En el caso de ser aprobada en referendo la revocación, cesaban todos los concejales.

3.- La Ley Municipal de 1935.

A[513] nivel nacional también se regularía la democracia participativa local mediante la Ley Municipal de 1935, la cual, aun y contener una regulación más limitativa que el Estatuto Municipal de 1924, contemplaba la iniciativa popular, el referendo obligatorio, el referendo voluntario y la revocación de mandato.

Los casos para los que se preveía la posibilidad de iniciativa popular en la ley de 1935 eran: la segregación de municipios, que requería la petición de la mayoría de los electores de la porción que se tratara de segregar y acuerdo favorable del ayuntamiento cuyo término hubiera de segregarse; la agregación y fusión de municipios limítrofes exigía la petición escrita de la mayoría de los electores -sustituible por acuerdo de los dos tercios de los concejales de los ayuntamientos que vayan a unirse- residentes en los términos municipales que hubieran de unirse, dirigida a su respectivo ayuntamiento, y acuerdo favorable de los ayuntamientos interesados -artículo 10-; la constitución de una entidad local menor debería de realizarse a petición de la mayoría de los electores residentes en el territorio que hubiera de formar parte de la entidad y acuerdo favorable del ayuntamiento -que en caso de no ser favorable implicaría la necesidad de resolución definitiva por parte del Consejo de Ministros; para municipalizar un servicio se requería un acuerdo inicial del ayuntamiento a petición del 20% de los electores sobre la conveniencia de la municipalización -artículo 134-.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El referendo obligatorio se produciría en caso de enajenación de bienes de aprovechamiento común o cuyo importe excediera del 20% del presupuesto de ingresos -artículo 94.1-; cuando hubiera de convenirse la quita o espera en favor de deudores al municipio, si la cuantía debida excediese del 20% del presupuesto anual corriente y siempre que rebasase la cifra de 200.000 pesetas en los municipios de más de 100.000 habitantes, de 100.000 pesetas en los municipios de más de 30.000 habitantes o capitales de provincia, de 25.000 pesetas en los municipios de más de 5.000 habitantes, de 10.000 pesetas en los de más de 500 habitantes y de 5.000 pesetas en los de 500 o menos habitantes, siendo la cuantía para Madrid de un millón de pesetas -artículo 94.2-; cuando los ayuntamientos hubieran de otorgar concesiones o aprovechamientos por vía

[513] En lo relativo a la Ley Municipal de 1935 se siguen las disposiciones de la misma y a Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 96-102.

de arrendamiento u otra forma legal por más de 30 años; para el cambio de la denominación y capitalidad de los municipio -artículo 15-.

El referendo voluntario podía tratar sobre todos los acuerdos del ayuntamiento de manifiesta importancia. La iniciativa para convocarlo podía ser tanto institucional como popular. La institucional recaía en las dos terceras partes de los concejales. La popular debía ser ejercitada por un 20% de los electores inscritos del municipio.

La revocación de mandato se regulaba en el sentido de permitir que el alcalde elegido por el ayuntamiento pudiera ser destituido por el voto de la mayoría absoluta de los concejales o por votación popular en que así lo acordara la mitad más uno de los electores. Si el alcalde había sido elegido por el pueblo, sólo podía ser destituido por votación popular en que así lo acordara la mitad más uno de los electores. El artículo 81 disponía que la iniciativa para dar comienzo al proceso de la revocación de mandato del alcalde debía partir del 10% de los electores del municipio.

La Ley Municipal de 1935 estuvo vigente desde noviembre de 1935 hasta el comienzo de la Guerra Civil en julio de 1936[514]. El 16 de marzo de 1936 el Ministerio de Gobernación dictó una Orden -Gaceta de 17 de marzo- sobre el modo de realizar el referendo en los municipios, respondiendo así a una petición hecha el 29 de enero por el Director Gerente del Banco de Crédito Local de España, en la que se realizaban preguntas sobre el plazo para solicitar el referendo facultativo y sobre el procedimiento para realizar el referendo obligatorio. Este hecho permite pensar que la Ley Municipal tuvo vigencia real al menos en lo relativo al referendo municipal.

IV.- LA DICTADURA FRANQUISTA

---

514 Una vez empezada la Guerra Civil parece poco probable que en la zona republicana se aplicase la ley ante la situación excepcional que se vivía, en la zona nacional en ningún caso se aplicó y así lo atestigua un decreto del Ministerio del Interior de 25 de marzo de 1938 -BOE de 30 de marzo, nº 525; RCL 1938/301- que reguló la adopción de los acuerdos municipales que, en virtud de la Ley Municipal de 1935, requerían de referendo. La exposición de motivos de este decreto justificaba la supresión de la necesidad de realizar referendos municipales afirmando que *"esta exigencia, tal como se regula en aquella legislación, no sólo es incompatible con la anormalidad de las presentes circunstancias, sino que es, además, reflejo de los falsos prejuicios democráticos que hay que deshechar, buscando la satisfacción de las necesidades públicas por otros cauces moldeados en otros principios."* Así, en los casos en los que se requería la realización de un referendo, éste fue substituido por el acuerdo del ayuntamiento mediante mayoría de dos terceras partes de sus miembros.

Las consultas populares realizadas durante el régimen franquista fueron un buen ejemplo de las posibilidades tergiversadoras que un sistema político no democrático que desee tomar apariencia democrática puede ejercer sobre los instrumentos de la democracia participativa.

Tal como se ha señalado en páginas anteriores de esta investigación a la hora de distinguir entre la democracia participativa y aquello que queriendo pasar por tal no es más que una perversión de la misma, realmente, los mecanismos jurídicos utilizados en los años del Franquismo no se pueden tener por verdaderos instrumentos de la democracia participativa, sino, más bien, por herramientas de las que se sirvió el Régimen para, queriendo beneficiarse del valor democrático y positivo que los instrumentos de la democracia participativa pueden suponer, practicar los mismos con fines de publicidad y aparente legitimación popular, pero sin una verdadera voluntad de que los ciudadanos participaran directamente en su gobierno.

La Ley de Referendum Nacional de 22 de octubre de 1945[515] preveía la posibilidad de realizar un referendo sobre un proyecto de ley elaborado por las Cortes -pero no sobre una ley ya aprobada- cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconsejasen o el interés público lo demandase a juicio del

---

[515] Ley de Referendum Nacional de 22 de octubre de 1945:

"Abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato, y promulgadas las Leyes básicas que han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un régimen de cristiana convivencia, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios; esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación en referéndum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta.

En su virtud, dispongo:

Artículo 1.- Cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconsejen o el interés público lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes.

Artículo 2.- El referéndum se llevará a cabo entre todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintiún años.

Artículo 3.- Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones complementarias conducentes a la formación del censo y ejecución de la presente Ley."

Jefe del Estado de cara al *"mejor servicio de la Nación."* El referendo se realizaría entre todos los mayores de veintiún años ya fuesen mujeres u hombres.

La Ley de Referendum Nacional de 1945 sólo tenía tres artículos[516], lo cual no permitía una regulación del referendo suficientemente clara y provocaba que fuera complejo determinar extremos tales como si el referendo convocado conforme a ella era consultivo o vinculante o si, tras la realización del mismo, el proyecto de ley requería una posterior aprobación de las Cortes.

Autores como Linde Paniagua y Herrero Lera consideran el referendo contenido en la Ley de Referendum Nacional de 1945 como *"intimidatorio (...) como un elemento de coacción del Jefe del Estado frente a las Cortes."*[517] Esta reflexión parece bastante acertada si se piensa que, mediante la Ley de Referendum Nacional de 1945, el Jefe del Estado podía, ante cualquier desavenencia con las Cortes, convocar un referendo sobre un proyecto de ley que las mismas aun no hubiesen aprobado. Esto hacía que las Cortes estuviesen a total merced del Jefe del Estado pues, en cualquier momento, éste, apelando a la ciudadanía, podía tener la última palabra sobre cualquier norma que las Cortes redactaran.

Dos años más tarde, el Régimen Franquista tuvo por necesario introducir un nuevo procedimiento de consulta directa en el seno de las Leyes Fundamentales. Así, sería la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947 la que establecería, junto con la necesidad de la aprobación de las Cortes, el requisito del referendo ya para la modificación, ya para la derogación de dichas Leyes Fundamentales, tal como señalaba su artículo 10[518].

---

516 No deja de ser llamativo el redactado del preámbulo de esta ley en el cual, primero se daba a entender que los ciudadanos podían participar normalmente en la vida pública del país, para, a continuación, servirse de expresiones del tipo de "mayor espontaneidad a las representaciones", "cristiana convivencia", etc. que, en su conjunto, daban vida a un texto repleto de paternalismo bondadoso en el que, aparentemente, la Jefatura del Estado, debido a su generosidad, graciosamente entregaba la Ley de Referendo Nacional a los españoles.

517 -Linde Paniagua, E. y Herrero Lera, M. "El referendum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución", *Revista de Estudios Políticos*, nº 2, 1978, pág. 91.
-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 19.

518 Art. 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947:
"Son Leyes fundamentales de la Nación:
1. El Fuero de los Españoles;
2. El Fuero del Trabajo;
3. La Ley Constitutiva de las Cortes;
4. La presente Ley de Sucesión;
5. La del Referéndum Nacional; y

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La regulación del referendo contenido en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado era diferente al previsto en la Ley de Referendum Nacional de 22 de octubre de 1945, pues este nuevo referendo era sobre leyes ya aprobadas siendo además la realización del mismo de carácter preceptivo. La convocatoria del referendo no dependía de la libre voluntad del Jefe del Estado, sino que necesariamente había de producirse como parte de un proceso estipulado por la Ley de Sucesión. El voto popular favorable en este referendo permitía realizar la reforma, aunque no se concretaba la mayoría necesaria.

Serían dos las consultas populares realizadas durante el régimen franquista. El 6 de julio de 1947 tendría lugar la primera para la aprobación de las entonces 5 Leyes Fundamentales regulándose dicha consulta por el Decreto de 8 de mayo de 1947. La segunda se realizaría el 14 de diciembre de 1966 para la aprobación de las reformas introducidas en algunas de las Leyes Fundamentales ya existentes, así como para la incorporación de otras nuevas regulándose la consulta por el Decreto de 21 de noviembre de 1966.

Tanto en el año 1947 como en el año 1966 las garantías democráticas durante la campaña de propaganda de ambos referendos, así como las garantías democráticas del voto negativo o simplemente de la abstención fueron nulas -se regulaba el ejercicio del voto como un deber en el artículo 3 del Decreto 2913/1966 que controló la celebración del referendo de 1966-.

Resultaron especialmente llamativos los resultados de ambos referendos, pues en el de 1947 se dio un voto afirmativo del 92´94% y en el de 1966 el voto afirmativo llegó hasta el 95´86% siendo la participación en el primero del 88´59% y en el segundo del 89´19%[519]. Lo cierto, es que, tal como se ha indicado anteriormente, ante el marco político del momento y la forma y manera en que se desarrollaron estas consultas, no resulta difícil concluir que ambos referendos fueron utilizados por el régimen, no como verdaderos instrumentos de mayor participación ciudadana, sino como meros elementos de autolegitimación e institucionalización del Régimen.

V.- LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: 1976-1978

---

6. Cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndola tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la Nación."

[519] Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

Muerto Francisco Franco en noviembre de 1975, subió al trono y asumió la Jefatura del Estado, en virtud de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, el Rey Juan Carlos I, que había sido designado en 1969 por Franco como su sucesor. Desde entonces y sin romper en ningún momento con la legalidad del régimen franquista, comenzó en España el proceso de transición a la democracia.

Destituido el Presidente del Gobierno Arias Navarro por el monarca, le sustituyó en julio de 1976 Adolfo Suárez empezando con él el proceso de delicados equilibrios políticos y sociales cuya finalidad era finiquitar el régimen franquista e instaurar en España una democracia homologable a las restantes del ámbito europeo occidental. En este sentido, el primer paso fue la aprobación de la que formalmente sería octava Ley Fundamental franquista, esto es, la Ley para la Reforma Política de 1976. Esta ley sería sometida a consulta del pueblo español el 15 de diciembre de 1976.

1.- El referendo de ratificación de la Ley para la Reforma Política de 1976.

La Ley para la Reforma Política (L. 1/1977, de 4 de enero. Popularmente conocida como "ley del harakiri" por suponer su aprobación el "suicidio" de las Cortes franquistas y del Franquismo) tenía sólo cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final, pero, en ese corto texto, regulaba dos elementos fundamentales para el cambio democrático:

a) la reforma del sistema institucional mediante la creación de unas Cortes bicamerales, elegidas por sufragio universal, directo y secreto, a las que se otorgaba el poder legislativo –artículos 1 y 2[520]-.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[520] Artículo 1 de la Ley para la Reforma Política:
"Uno. La democracia, en el Estado español se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado.
Dos. La potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes."
Artículo 2 de la Ley para la Reforma Política:
"Uno. Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.
Dos. Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.
Tres. Los Senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales. El Rey podrá designar par cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.
Cuatro. La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años.
Cinco. El Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.

b) la aprobación de un procedimiento de reforma constitucional que requería la intervención de las Cortes y un posterior referendo de la Nación –artículo 3[521]-.

La propia Ley para la Reforma Política se definía a sí misma en su disposición final como una Ley Fundamental[522] -de hecho, no contenía ninguna disposición derogatoria de las Leyes Fundamentales-, pero su contenido difería fundamentalmente del de aquellas pues reconocía los derechos fundamentales de la persona como inviolables –artículo 1-, otorgaba la potestad legislativa en exclusiva a las Cortes –artículo 2- y preveía un sistema electoral inspirado en principios democráticos y de representación proporcional -disposición transitoria primera[523]-.

En este sentido, sobre la Ley para la Reforma Política Lucas Verdú considera que *"se trata de una transformación mediata de las Leyes Fundamentales, porque siguiendo los trámites establecidos para la reforma se altera su fórmula política inspiradora."* Para Aparicio Pérez es *"una norma de carácter directamente*

Seis. El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey."

521 Artículo 3 de la Ley para la Reforma Política:

"Uno. La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

a) Al Gobierno.

b) Al Congreso de Diputados.

Dos. Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y, si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los Presidentes del Congreso y del Senado, cuatro Diputados y cuatro Senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.

Tres. El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación."

522 Disposición Final de la Ley para la Reforma Política:

"La Presente Ley tendrá rango de Ley Fundamental."

523 Disposición Transitoria Primera de la Ley para la Reforma Política:

"El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y elegir doscientos siete Senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla, Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional (...)"

instrumental que agotó su contenido en el mismo momento en que sus prescripciones se fueron cumpliendo en una de las múltiples direcciones posibles que en ella se marcaban."[524]

La Ley para la Reforma Política de 1976 contenía dos procedimientos de consulta directa a los ciudadanos:

a) el referendo constitucional que con carácter obligatorio se realizaría para llevar a cabo la reforma constitucional -artículo 3.3[525]- y por el cual el Rey antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional debía someter el Proyecto a referendo de la Nación.

b) la consulta popular sobre *"una opción política de interés nacional"*, fuese o no de carácter constitucional -artículo 5[526]-, cuya convocatoria quedaba en manos del Jefe del Estado y cuyo resultado se impondría a todos los órganos del Estado. Para este segundo tipo de consulta popular se preveía la posibilidad de la disolución de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones, si el objeto de la consulta constituía materia de su competencia y las Cortes *"no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referendum"* -artículo 5, párrafo 2º-.[527]

---

524 -Lucas Verdú, P. *La octava Ley Fundamental: crítica jurídico-política de la reforma Suárez,* Tecnos, Madrid, 1976, pág. 70.
-Aparicio Pérez, M.Á. *Introducción al sistema político y constitucional español,* Ariel. Barcelona, 1989, pág. 29.
-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 22.

525 Artículo 3.3 de la Ley para la Reforma Política:
"El Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, deberá someter el Proyecto a referéndum de la Nación."

526 Artículo 5 de la Ley para la Reforma Política:
"El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.
Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones."

527 El poder que este artículo otorgaba al Rey parecería chocar con el espíritu democrático que se abría poco a poco paso en los años posteriores a la muerte de Franco, pues la facultad discrecional que el artículo 5 de la Ley para la Reforma Política daba al Rey para convocar un referendo y el hecho de que esta consulta popular pudiera desembocar en la disolución de las Cortes, otorgaba al Monarca unas capacidades que parecían exceder las de un monarca de un régimen democrático.
El poder dado por este artículo al Rey se podría interpretar de dos maneras. Por un lado, podría ser interpretado como una desfasada concesión al Rey de facultades no

Aprobado por las Cortes el Proyecto de Ley para la Reforma Política -425 votos favorables de 497 emitidos- y con dictamen favorable del Consejo Nacional[528], el referendo fue convocado por el Jefe del Estado[529] para el 15 de diciembre de 1976.

La campaña del referendo fue bien distinta a las campañas de los referendos practicados en época franquista, pues, frente al estricto control ejercido desde el Gobierno en las consultas de 1947 y 1966, en la consulta popular de 1976 el ambiente fue de mayor tolerancia y apertura. El Gobierno presidido por Adolfo Suárez, que intentó transmitir en todo momento a los españoles que la única manera de lograr la transición a la democracia era mediante medios pacíficos, permitió que se produjera una cierta campaña a favor del "no" en el referendo por parte de los sectores más irreductibles de la sociedad, al tiempo que toleró una ambigua defensa de la abstención por parte de la oposición democrática.[530]

La consulta popular a la que fue presentada la Ley para la Reforma política estuvo regulada por: el Real Decreto 2635/1976, de 24 de noviembre, por el que se somete a Referéndum de la Nación el Proyecto de Ley para la Reforma Política; el Real Decreto 2636/1976, de 19 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la aplicación de la Ley de Referéndum; la Orden de 24 de

---

muy comprensibles en un régimen democrático, pues se le otorgaba un poder con enorme relevancia política sin haber sido elegido por la ciudadanía.
Por otro lado, podría ser interpretado desde la perspectiva de ver al Rey como uno de los principales promotores de la apertura democrática del país, con lo que el mecanismo del artículo 5 se mostraría como un instrumento para que el Monarca pudiese apelar a la ciudadanía si las Cortes se oponían o dificultaban en un momento dado dicha apertura democrática.
El desarrollo de los acontecimientos políticos en la España de la Transición parecerían apoyar esta segunda hipótesis.

528 Dicho dictamen venía obligado por el artículo 23.b de la Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1967, que decía: *"Para el cumplimiento de los fines señalados en el Artículo 21, el Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones: (...)*
b) Sugerir al Gobierno la adopción de cuantas medidas estime convenientes a la mayor efectividad de los Principios del Movimiento y demás Leyes fundamentales del Reino y, en todo caso, conocer e informar, antes de su remisión a las Cortes, cualquier proyecto o modificación de Ley fundamental."

529 Tal como indicaba el artículo 7.c de la Ley Orgánica del Estado, que decía: "*Corresponde, particularmente, al Jefe del Estado: (...)*
c) Someter a referéndum de la Nación los proyectos de ley a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 10 de la Ley de Sucesión y el Artículo 1 de la Ley de Referéndum."

530 Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994. pág. 21.

noviembre de 1976 por la que se aprueban los modelos de impresos para la realización del referéndum; de manera supletoria se aplicó la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, ya que se derogaron las disposiciones dictadas en el régimen franquista para la celebración de los referendos. Es de destacar la Ley 21/1976 de 14 de julio, por la que se instituyó el Registro de Asociaciones Políticas gracias a la inscripción en el cual pudieron participar en la campaña del referendo todas aquellas asociaciones políticas inscritas en el mismo.

La participación en el referendo fue del 77´72% del censo, siendo la Ley para la Reforma Política ratificada con un 94´1% de votos afirmativos -16.573.180 electores- frente al reducido 2´56% -450.102 votos- de sufragios negativos[531].

Una vez aprobada y ratificada la Ley para la Reforma Política, el 15 de junio de 1977 se realizaron elecciones generales[532] de las cuales surgieron las nuevas Cortes que el 31 de octubre de 1978 aprobaron el texto del Proyecto de Constitución[533], el cual, tal como señalaba el artículo 3.3 de la Ley para la

---

531 Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

532 En estas elecciones, ningún partido obtuvo la mayoría absoluta pero sí que se produjo una concentración de la mayoría del voto en dos partidos marcando así lo que sería norma habitual desde ese momento en el sistema democrático español. La UCD –Unión de Centro Democrático, partido que aglutinaba al centro y a parte de la derecha- de Adolfo Suárez resultó vencedora con el 34´44% de los votos -166 diputados-, siendo el segundo partido más votado el PSOE -Partido Socialista Obrero Español- con el 29´32% de los votos -118 diputados- y existiendo después formaciones con menor representación a la izquierda –Partido Comunista con un 9´33% y 19 diputados- y a la derecha –Alianza Popular con un 8´21% y 16 diputados- de estos dos grandes partidos. Obtuvieron también representación parlamentaria toda una serie de partidos nacionalistas concentrados mayoritariamente en Cataluña –Convergencia y Unión, *Esquerra Republicana*- y el País Vasco –Partido Nacionalista Vasco-. Tanto la extrema derecha como la extrema izquierda obtuvieron resultados marginales. Hubo una participación del 78´83%. Sánchez, J.C y Nuño, M. *Resultados en las Elecciones generales 1977-2008*, Diario El Mundo, 2008.
http://www.elmundo.es/especiales/2008/02/espana/elecciones2008/graficos/historico_generales.html

533 De la manera más breve posible, quepa exponer, en función de las fases de su realización, el proceso de tramitación parlamentaria del proyecto de Constitución:
a) en el Congreso:
Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977, el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el articulo 3º de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución.

La sesión constitutiva de la Comisión tuvo lugar el día 1 de agosto de 1977. En la misma sesión se designó la Ponencia que habría de redactar el anteproyecto de Constitución. Los ponentes fueron los Sres. Jordi Solé Tura (Grupo Parlamentario Comunista), Miquel Roca Junyent (Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Gregorio Peces Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista), Miguel Herrero Rodriguez de Miñon (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), Manuel Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y Gabriel Cisneros Laborda (Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático).
La ponencia constitucional celebró un total de 29 sesiones en los meses comprendidos entre agosto y diciembre de ese año. Por el carácter reservado de la ponencia no existe versión oficial publicada del contenido de sus reuniones. Sin embargo, la Revista de las Cortes Generales, núm. 2 (1984) publicó las minutas y actas.
El Boletín Oficial de las Cortes, num. 44, de 5 de enero de 1978, publica el texto del anteproyecto de Constitución y los votos particulares al anteproyecto formulados por los ponentes. Ese mismo día se abre un plazo de veinte días naturales para la presentación de enmiendas. Concluido éste, las Enmiendas al Anteproyecto, que superaron las 3000 en 779 escritos, se publicaron, como entonces era habitual, de manera separada y no en el Boletín Oficial de las Cortes. El Informe de la Ponencia se publicó en el Boletín Oficial, núm. 82 , de 17 de abril de 1978.
La Comisión, que, significativamente, había pasado a llamarse de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas debatió el informe durante 24 sesiones celebradas en los meses de mayo y junio. El Dictamen de la Comisión, las enmiendas que se mantenían para su defensa ante el Pleno y los votos particulares se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 121, de 1 de julio de 1978.
El Pleno del Congreso debatió el Dictamen a lo largo de doce sesiones durante el mes de julio. El texto fue aprobado, el 21 de julio, por 258 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, núm. 135, de 24 de julio y remitido al Senado.
b) en el Senado:
La comunicación de que había tenido entrada en el Senado el Proyecto de Constitución y la apertura del plazo de presentación de enmiendas se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 136, de 26 de julio de 1977. El plazo para la presentación de enmiendas concluyó el día 7 de agosto presentándose 1254 escritos. Las Enmiendas se publicaron, como era habitual, es decir, de forma separada. La Ponencia se reunió durante los días 8 al 17 de agosto para preparar los trabajos de la Comisión pero no dispuso de tiempo suficiente para elaborar su informe.
El debate en la Comisión de Constitución tuvo lugar a lo largo de 17 sesiones celebradas entre los días 18 de agosto y 14 de septiembre de 1978. El texto del Dictamen de la Comisión y el de los votos particulares se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes núm.157 , de 6 de octubre.
El Diario de Sesiones del Senado núm. 56, de 21 de septiembre, publicó los días habilitados para el debate en Pleno que se realizó entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre a lo largo de 10 sesiones. Fruto de este debate el Pleno aprobó las "Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados", publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 161, de 13 de

octubre.
c) la Comisión mixta Congreso-Senado:
De conformidad con lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política, al producirse discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado debía constituirse una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que llegara a un único texto para ser sometido a los Plenos de ambas Cámaras. La Comisión estuvo presidida por Antonio Hernández Gil, Presidente de las Cortes, y compuesta, además, por los Presidentes de ambas Cámaras, Fernando Álvarez de Miranda y Torres y Antonio Fontán Pérez, los diputados Jordi Solé Tura, Miquel Roca Junyent, José Pedro Perez Llorca y Rodrigo y Alfonso Guerra González y los senadores José Vida Soria, Francisco Ramos Fernández-Torrecilla, Antonio Jiménez Blanco y Fernando Abril Martorell. Las sesiones de la Comisión Mixta tenían carácter secreto y su Dictamen se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 170, de 28 de octubre y corrección de errores en el núm. 172 , de 30 de octubre de 1978.
d) los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado:
El Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución fue sometido a votación nominal y pública de cada Cámara en sendas sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978, resultando aprobado por ambas.
En el Congreso los resultados de la votación fueron los siguientes: votos emitidos, 345, afirmativos, 325, en contra, 6, abstenciones, 14. Los votos negativos correspondieron a los diputados del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, Gonzalo Fernández de la Mora y Mon, Albero Jarabo Payá, José Martínez Emperador, Pedro de Mendizábal y Uriarte y Federico Silva Muñoz y al diputado de *Euskadiko Ezquerra*, Francisco Letamendía Belzunce. Las abstenciones a los diputados del Partido Nacionalista Vasco, Iñigo Aguirre Querexeta, Xabier Arzallus Antía, Gerardo Bujanda Sarasola, José Angel Cuerda Montoya, José María Elorriaga Zarandona, Pedro Sodupe Corcuera y Marcos Vizcaya Retana; a los diputados de Alianza Popular Licinio de la Fuente y de la Fuente, Alvaro de Lapuerta y Quintero y Modesto Piñeiro Ceballos; a los diputados de Unión de Centro Democrático Jesús Aizpún Tuero y Pedro Morales Moya y a los diputados de la Minoría Catalana Joaquín Arana i Pelegre y Heribert Barrera Costa (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130).
En el Senado, de 239 asistentes, votaron a favor, 226; en contra, 5 y las abstenciones fueron 8. Los votos negativos correspondieron a los senadores de la Minoría Vasca, Ramón Bajo Fanló y Juan María Bandrés Molet; a los senadores del Grupo Mixto, Fidel Carazo Hernández y Marcial Gamboa Sánchez-Barcaiztegui y al senador del Grupo *Entesa dels Catalans*, Luis María Xirinacs Damians. Las abstenciones a Manuel Irujo Ollo, Gregorio Javier Monreal y Zía, Ignacio Aregui Goenaga, Juan Ignacio Uría Epelde y Federico Zabala Alcibar, del Grupo Parlamentario Senadores Vascos; Rosendo Audet Puncernau senador del Grupo *Entesa dels Catalans*; Luis Díez Alegría, senador del Grupo Parlamentario Independiente y Angel Salas Larrazábal senador del Grupo Parlamentario Mixto (Diario de Sesiones del Senado, núm.68).
Los Presidentes de ambas Cámaras comunicaron al Presidente de las Cortes los resultados de la votación y éste declaró formalmente aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta (Boletín Oficial de las Cortes núm.177, de 6 de noviembre de 1978).
http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/elaboracion/index.htm

Reforma Política, debía ser ratificado por la Nación para, a continuación, ser sancionado por el Jefe del Estado.

2.- El referendo de ratificación de la Constitución de 1978.

En aplicación del artículo 3.3 de la Ley para la Reforma Política de 1976, la ratificación del Proyecto de Constitución se realizó mediante referendo el día 6 de diciembre de 1978. Dicho referendo de ratificación de la Constitución se convocó mediante Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre.

Las normas que regularon esta consulta fueron el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, siendo aplicable con carácter supletorio el Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales. También son de destacar a este efecto el Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre, en lo relativo al derecho de reunión; el Real Decreto 2552/1978, de 3 de noviembre, en lo referente a la utilización de los medios de comunicación social del Estado por los grupos parlamentarios con ocasión del referendo; y el Real Decreto 2553/1978, de 3 de noviembre, para lo concerniente a la designación de apoderados por las formaciones políticas que obtuvieron escaños en las elecciones generales. En este referendo, mediante Real Decreto-Ley 37/1978, de 27 de noviembre, se autorizó por primera vez a participar a todos los mayores de 18 años una vez que la mayoría de edad había sido fijada anteriormente por el Real Decreto-Ley 33/1978, de 16 de noviembre.

La campaña del referendo empezó el 20 de noviembre de 1978. Se pronunciaron a favor del texto la mayoría de partidos políticos con representación parlamentaria pidiendo el sí a la ciudadanía con argumentos tales como que con la Constitución se avanzaría hacia la reconciliación nacional, se obtendría la proclamación de derechos y libertades y se reconocerían las distintas nacionalidades existentes en España. Sólo un sector de Alianza Popular (que se escindiría de ésta formando Unión Nacional Española y Acción Democrática Española) defendió el no a la Constitución. Propugnaron la abstención el Partido Nacionalista Vasco, *Euskadiko Esquerra* y *Esquerra Republicana de Catalunya*.

El referendo constitucional se realizó el 6 de diciembre de 1978 y el "sí" obtuvo la victoria con un 87´87% -15.706.078 votos- de los sufragios; el "no" consiguió el 7´83% -1.400.505 votos- de los sufragios; hubo un 3´54% -632.902 votos- de

voto en blanco y un 0´74% -133.786 votos- de voto nulo. La participación fue del 67´11% -17.873.301 votos- del electorado y la abstención del 32´89%[534].

El nivel de participación inferior a los tres cuartos del electorado y un 10% más bajo que el referendo sobre la Ley para la Reforma Política de 1976 es un dato a tener en cuenta, más si se recuerda que, por dar un par de ejemplos y aun y la importante separación temporal existente, la participación en el referendo de aprobación de la Constitución italiana de 1947 fue del 88% y en el de la Constitución francesa de 1958 del 84%. Es interesante observar que el nivel de participación en esta consulta fue inferior tanto al referendo sobre la reforma política de 1976 como a las elecciones generales de 1977.

Los motivos que la doctrina ha buscado para explicar esta relevante abstención han pivotado alrededor de argumentos tales como el limitado seguimiento que la sociedad española hizo del proceso constituyente, la falta de convencimiento de una parte de la sociedad en el referendo como medio para resolver los graves problemas sociales y económicos del país en aquellos años, el tono que las fuerzas políticas dieron a la campaña del referendo en el que casi se exigía el voto y que éste fuera favorable a la Constitución -lo que posiblemente generó un efecto "boomerang" en el que de tanto exigírseles el voto, algunos ciudadanos acabaron por no darlo- o la falta de práctica y hábitos democráticos después de cuarenta años de Franquismo[535].

Respecto a este último argumento quepa señalar que, si se observan los niveles de participación del referendo de 1976 -es decir, de un referendo más cercano al Franquismo que el referendo constitucional y en el que, en teoría, había una menor práctica democrática-, estos fueron un 10% superiores a los del referendo constitucional de 1978 y, observando los niveles de participación de los referendos realizados en España en años posteriores a 1978, se descubre que la participación sería aun menor que la obtenida en el referendo constitucional de 1978, cuando para estos referendos posteriores no sería, en principio, aplicable la supuesta falta de práctica y hábitos democráticos, pues al pasar los años y

---

534 Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

535 -Cases, J.I. "Resultados y abstención en el referéndum español de 1978", *Revista de Estudios Políticos*, nº 6, noviembre-diciembre de 1978.
-Blas Guerrero, A. de, "El referéndum constitucional en el País Vasco", *Revista de Estudios Políticos*, nº 6, noviembre-diciembre de 1978, págs. 205-216.
-Castillo Vera, P. del, "La campaña del referendum constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, nº 6, noviembre-diciembre de 1978, págs. 153-174.
-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994. pág. 25.

asentarse la democracia ya se deberían haber desarrollado dichos hábitos democráticos -al menos hay que creer que en los años ochenta, para el referendo de la OTAN, y en el siglo XXI, para el referendo del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, ya se deberían haber asentado, aunque fuera sólo un poco, estos hábitos-.

Tal vez, más que a la falta de hábitos democráticos después de cuarenta años de Franquismo, uno de los motivos al que habría que achacarle la importante abstención que se produjo en el referendo constitucional de 1978 habría de ser, paradójicamente, a la reinstauración de la democracia en España, la cual, no sólo implicó el derecho de votar en libertad en unas elecciones generales o en un referendo, sino también el derecho de libremente no votar si así lo deseaba el ciudadano. Hay que recordar que en las consultas populares del Franquismo el voto era un deber -así lo indicaba el artículo 3 del Decreto 2913/1966 que controló la celebración del referendo de 1966- y no un derecho. Un deber acompañado de una fuerte presión oficial para que los niveles de participación fuesen lo más altos posible legitimando así al Régimen. No es descartable, por tanto, que el uso que muchos ciudadanos hiciesen en 1978 de su recién recuperada libertad no fuera acudir en masa a votar en el referendo constitucional, sino precisamente no acudir a votar.[536]

Estudiando por regiones los resultados del referendo constitucional de 1978, resultan especialmente llamativos los resultados de territorios como Galicia con una abstención de más del 52% o del País Vasco con una abstención del 55´35%. El resultado del referendo constitucional en el País Vasco es recurrente en el discurso de algunas fuerzas nacionalistas de esta Comunidad Autónoma.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[536] Junto con todo lo señalado es de destacar que, si se examinan los niveles de participación en las distintas consultas populares realizadas en España -incluyendo las de la época franquista-, se descubre que los mismos forman una curva claramente descendente dentro de la cual hay que enmarcar el resultado del referendo constitucional de 1978.
Así, si las consultas franquistas tuvieron unos niveles de participación que rondaron el 90% del electorado, el referendo de 1976 tuvo una participación de un 77%, el de 1978 de un 67% y los referendos de los Estatutos de Autonomía celebrados entre 1979 y 1981 de entre un 64% y un 53% -sin tener en cuenta el nivel de participación del referendo del Estatuto de Galicia que sólo fue de un 28%-.
Es decir, que el referendo constitucional de 1978 tuviera una participación del 67% del electorado y que, por tanto, la abstención fuera considerable, pudo deberse a una suma de multitud de motivos particulares entre los cuales cabe situar los citados anteriormente, pero también puede ser entendido como un escalón más en la dinámica general del descenso de la participación en las consultas populares españolas que se percibe al examinar el conjunto de niveles de participación de todas ellas.

Se afirma en ocasiones por algunas voces de la clase política vasca que, realmente, la Constitución no fue aprobada en el País Vasco y que, por ello, sus disposiciones -particularmente las relativas a la organización territorial de España- no deberían vincular ni a los ciudadanos ni a los poderes regionales vascos. Lo cierto es que en el País Vasco en el referendo constitucional de 1978 el "sí" no superó la suma de la abstención y del "no".

Así, en el País Vasco el "sí" supuso el 30´86% -479.205 votos- del electorado total llamado a votar, pues, entre aquellos que sí votaron, el "sí" ganó claramente con un 69´12% de votos frente a un 23´54% del "no". Pero si a la abstención del 55´35% -es decir, de 1.552.737 electores, 859.427 se quedaron en sus casas- se le suma el 10´5% -163.191 votos- que obtuvo el "no", resulta que, del número total de electores, hubo un 30% de "síes" frente a un 65% de abstenciones o de "noes".[537]

No obstante, considerar que la Constitución no debería afectar a una CCAA porque en ella no fue ratificada en referendo no parece una postura muy acertada, pues, de la misma manera que desde una perspectiva autonómica vasca se podría afirmar que la Constitución no fue aprobada, desde una perspectiva provincial o incluso local vasca se podrían comenzar a citar localidades en cuyos términos municipales el texto sí se aprobó y, si se aplicase para estos casos locales el mismo criterio señalado por algunas fuerzas nacionalistas para la situación general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el resultado acabaría por llevar al caos, a que en un municipio se aplicase la Constitución porque en él sí que fue aprobada en referendo y que en el municipio de al lado no se aplicase porque en él no fue aprobada en referendo.

Lógicamente, esto es un absurdo y carecería por completo de sentido. El referendo por el que se ratificó la Constitución de 1978 fue de ámbito nacional, fue el pueblo español, en quien reside la soberanía nacional[538], quien votó y ratificó la Constitución y, por tanto, es a todo él en su conjunto a quien vincula la Constitución.

En este sentido se posicionó el Tribunal Constitucional en 1983 cuando en el fundamento jurídico 3º de la STC 101/1983 indicó que *"la Constitución, una vez*

---

537 http://www.bib.uab.es/socials/referendum.pdf
Página de las Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

538 Artículo 1.2 CE:
"*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*"

promulgada, tiene validez y obliga a todos los ciudadanos españoles por haber sido ratificada -entre otros requisitos- por la mayoría del pueblo español, con independencia de cuál fuera el voto de ésta o aquella persona, de éste o aquel grupo de electores, pues de no ser así, ninguna norma aprobada por una mayoría con el voto en contra o la abstención de una minoría podría pretender obligatoriedad general, lo que no sólo sería un absurdo sino también contrario al artículo 9.1 de la Constitución y al principio de seguridad jurídica establecido por el artículo 9.3 de la misma."

VI.- LA CONSTITUCIÓN DE 1978. ORÍGENES Y MOTIVACIONES DE LA REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

1.- Regulación de la democracia participativa en el texto constitucional de 1978.

La Constitución de 1978 contempla los siguientes instrumentos de la democracia participativa (los cuales son analizados en profundidad en el siguiente capítulo de la presente investigación):

1.- la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE).

2.- el referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 92 CE).

3.- el referendo para la ratificación de la reforma constitucional (artículos 167-168 CE).

4.- el referendo para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía (artículos 151-152 CE y disposición transitoria 4ª CE).

5.- el cabildo abierto (artículo 140 CE).

Viendo el limitado número de instrumentos de democracia participativa que recoge la Constitución de 1978 y, una vez estudiada la diversidad existente de los mismos así como la recepción que de muchos de ellos hacen otras constituciones, no es descabellado afirmar que la presente constitución española no apuesta decididamente por la democracia participativa. Como señala Alzaga en relación con el caso concreto del referendo *"la Constitución española de 1978 es, de entre todas las occidentales aprobadas en los últimos cincuenta años, la más cauta*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

frente a la figura del referendo, como instrumento de participación directa de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos."[539]

2.- Orígenes y motivaciones de la regulación de la democracia participativa en el texto constitucional de 1978.

¿A qué se debe esta limitada regulación de la democracia participativa por la Constitución de 1978? Para entender la razón hay que remitirse al periodo constituyente y a las motivaciones de los constituyentes. Uno de los deseos y objetivos principales de los constituyente una vez terminado el Franquismo era consolidar lo más rápidamente posible el sistema democrático en España y, con él, la propia estructura de la que ellos formaban parte, es decir, la democracia representativa y, en el seno de ésta, el sistema de partidos políticos.

Siendo el asentamiento del parlamentarismo y de los partidos políticos uno de sus principales objetivos, es fácil entender que los instrumentos de la democracia participativa provocaran en los constituyentes un cierto temor. Un temor en primer lugar derivado de la preocupación que suponía imaginarse que el gobierno de turno se sirviera de ellos de una forma fraudulenta y justificadora del poder tal como se había hecho durante el Franquismo y, en segundo lugar, un temor derivado de la preocupación que suponía imaginarse igualmente a los grupos de extrema derecha o de extrema izquierda utilizando los instrumentos de la democracia participativa como mecanismos para debilitar la recién nacida democracia representativa, sirviéndose de ellos para apelar a la ciudadanía tantas veces como no comulgasen plenamente con las reformas emprendidas en aquellos años provocando así la parálisis legislativa y gubernativa y, con ella, el debilitamiento de la democracia misma.

Un testimonio en primera persona de lo señalado se encuentra en las palabras de Alzaga cuando indica que *"nuestros constituyentes, que, de un lado, no habían olvidado los referenda franquistas, sistemáticamente enmarcados en la propaganda oficial y unidireccional en favor del sí de turno y que, de otro, deseaban consolidar el sistema de partidos políticos como principales herramientas de la democracia representativa y que, además, albergaban algún temor a las posibilidades que podían tener los grupos extremistas de derecha e izquierda a la hora de manejar mecanismos extraparlamentarios, fueron muy cautos en la instauración de dispositivos de participación popular directa."*[540]

---

[539] Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, págs. 295-296.

[540] Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 295.

Sobre cómo se concretó la limitación de la inclusión de instrumentos participativos en la Constitución de 1978 indica que *"el hecho de que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas concurrentes en nuestro proceso constituyente estimasen como negativa la experiencia italiana, donde el referendo abrogativo ha generado no pocos problemas y enturbiado un tanto el ambiente político, lo que ha facilitado un campo de juego idóneo a los partidos políticos marginales y extraparlamentarios y, a la par, ha permitido sacar de los muros de los edificios que albergan las Cámaras las contiendas políticas para llevarlas a la calle, pesó en forma determinante. De esta forma se elaboró un enmienda in voce, consensuada por la casi totalidad de los Grupos Parlamentarios, pero que no gozó del respaldo de Alianza Popular*[541] *(...) así, descabalgamos del texto constitucional la institución de la iniciativa popular a efectos de convocar un referendo para derogar una ley o para ratificar una que se estuviese aprobando por las Cortes Generales y, en general, para convocar un referendo consultivo o no sobre cualquier materia."*[542]

Es decir, unas Cortes que aun veían demasiado cerca la dictadura recién terminada, que no querían repetir lo que consideraban errores producidos en otros países -particularmente Italia- y que deseaban fortalecer y asentar la democracia parlamentaria y los partidos políticos como actores esenciales de la misma evitando toda inestabilidad política derivada de potenciales "excesos populistas" derivados de una demasiado amplia regulación de la participación popular, limitaron en el articulado de la Constitución de 1978 la importancia de la democracia participativa haciendo de ella un elemento menor de la Carta Magna. *"Nuestra Constitución (...) reduce a contados casos los mecanismos de participación directa del pueblo en la vida política, para buscar la instauración de una democracia representativa. Siempre he pensado que los constituyentes, al hacer esta opción, no apostamos por una determinada concepción doctrinal como podría ser la de Schumpeter, enfrentada de hecho a la de Habermas. En todo caso, la opción en pro de una democracia representativa en que el derecho de participación se ejerce en algunos casos puntuales directamente y de ordinario a través de representantes estuvo, una vez más, en la dirección de construir un sistema político sustancialmente homologable con los de los países europeos occidentales en cuya esfera económica, social y política aspirábamos a integrarnos."*[543]

---

541 Alzaga Villaamil, Ó. *Comentario sistemático a la Constitución de 1978*, Editorial del Foro, Madrid, 1978, pág. 581.

542 Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 295.

543 Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 298.

Si, por ejemplo, se analiza el proceso de regulación constitucional de la iniciativa popular y de su plasmación en actual artículo 87.3 CE es posible comprobar lo dicho. El proceso de elaboración de este artículo fue una continua disminución de importancia de la iniciativa popular inicialmente prevista a la finalmente regulada. En gran medida, fueron los partidos de izquierdas unidos a la UCD los que, posiblemente temerosos de que este instrumento de la democracia participativa fuera utilizado por la derecha para oponerse a las reformas políticas progresistas, contribuyeron en mayor medida a limitar las iniciales aspiraciones de la iniciativa popular, mientras que fue básicamente Alianza Popular[544] -tal como expone Alzaga en la cita reproducida anteriormente- la mayor partidaria de configurar una iniciativa popular más amplia de la que finalmente se aprobó[545].

---

[544] Resulta interesante oponer los argumentos dados por Fraga en nombre de Alianza Popular a favor de una amplia regulación de la democracia participativa frente a la respuesta dada en contra por Alzaga en nombre de la UCD. Decía Fraga que *"la auténtica realidad de que los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político, necesita una compensación. Esa compensación, en democracias más antiguas que la nuestra (...) ha consistido en el desarrollo de instituciones democráticas semidirectas, entre las cuales está el referendum, el plebiscito en materia internacional, la iniciativa popular, y una fórmula que aquí no hemos intentado, que tiene su importancia, que es el derecho de revocación por parte de los electores y elegidos."*
A lo que respondió Alzaga que *"nosotros estamos lisa y llanamente en favor de una democracia moderna. Entendemos que esa democracia moderna debe ser en un país de nuestras dimensiones, aquí y ahora, una democracia básicamente representativa (...) estamos, por supuesto, también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura."*
Herrero Lera, M. citando el BOC número 109, de 13 de julio de 1978, págs. 4208-4209, en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978,* tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 216-217.

[545] Las enmiendas contrarias al texto de la Ponencia -texto que preveía una iniciativa popular notablemente más amplia que la finalmente aprobada- y restrictivas de la iniciativa popular fueron defendidas por Pérez Llorca, Alzaga y Cisneros en nombre de la UCD, por Peces-Barba y Virgilio Zapatero en nombre del PSOE, por Solé Tura en nombre del Partido Comunista, y por Roca en nombre de la minoría catalana. El máximo defensor de la iniciativa popular en su sentido más amplio fue Fraga en nombre de Alianza Popular. Pero también la defendieron -es de suponer que por motivos distintos a los de Fraga- Heribert Barrera en nombre de *Esquerra Republicana de Catalunya* y el senador catalán independiente Xirinacs.
Alzaga entendía que la iniciativa legislativa popular estaba poco experimentada y que su regulación debía quedar para una ley orgánica. Pérez Llorca manifestó la necesidad de evitar los conflictos que se podrían producir entre las Cámaras y la

En definitiva, el miedo a que un mecanismo de la democracia participativa debilitase al parlamento sacando a la calle la aprobación de determinadas reformas legislativas, acabó por limitar y menguar dicho mecanismo haciéndolo mucho menos relevante de lo inicialmente pensado.

Así, la iniciativa popular inicialmente planteada en la Ponencia perdió contenido en la Comisión y no se recuperó ni en el Pleno del Congreso ni en el del Senado. La iniciativa popular prevista en un primer momento por la Ponencia recogía la iniciativa popular para convocar un referendo para derogar una ley, para ratificar una que estuviese siendo aprobada por las Cortes Generales, para convocar un referendo consultivo o no sobre cualquier materia e incluso para reformar la Constitución[546].

---

ciudadanía y entre las Cámaras y el Gobierno, que consideraba que en el caso del referendo derogatorio podían ser muy graves. Cisneros aseguró que la apertura de la reforma constitucional a la iniciativa popular desnaturalizaría dicha reforma. Peces-Barba recordó que en Italia la práctica ha demostrado el empleo antidemocrático de la iniciativa popular. Solé Tura dijo que interesaba normalizar el proceso legislativo, para lo que era preciso que las Cortes funcionaran con claridad, sin mecanismos de interferencia que pudieran menoscabar esa labor. Roca calificó al referendo derogatorio de poco constructivo. Fraga defendió el texto salido de la Ponencia y señaló que recortar la, como él la llamaba, democracia semi-directa, era un error que suponía ceder ante la partitocracia. Barrera advirtió sobre el peligro que para el futuro de la democracia supone la oligarquía de los partidos o de sus estados mayores e indicó que poner en cuestión las decisiones del Congreso y apelar a la ciudadanía es bueno y propio de la más pura democracia.
Xirinacs afirmó que las dificultades puestas por los partidos al referendo parecían proceder del miedo de éstos a la ciudadanía a la que daba la sensación que querían amordazar. Xirinacs negó que el verdadero problema fuera la posible utilización de los mecanismos participativos por grupos de extrema derecha o izquierda y dijo que, en realidad, la democracia directa era un tema maldito porque *"después de cuarenta años de prohibición de la democracia representativa en la que los protagonistas son los partidos, estas asociaciones políticas tan importantes, e incluso, a mi juicio, imprescindibles, han salido de sus jaulas como fieras hambrientas por causa del prolongado ayuno (...) están crispados, son devoradores, especialmente los partidos de izquierda por ser los más reprimidos."* Las palabras de Xirinacs y sus iniciativas para ampliar los mecanismos de participación popular -propuso una enmienda al artículo 23 que suponía afirmar explícitamente que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos implicaba la posibilidad de tomar parte en referendos, asambleas, manifestaciones, etc.- le supusieron un fuerte enfrentamiento con los representantes de la UCD y el PSOE en el transcurso del cual tuvo que llegar a afirmar *"creo que no soy fascista."*
Gallego-Díaz, S y De la Cuadra, B. *Crónica secreta de la Constitución,* Tecnos, Madrid, 1989, págs. 135-137.

546 La Ponencia permitió, en un primer momento, la posibilidad de instar la reforma

Todo esto desapareció en la tramitación parlamentaria. La prohibición que actualmente existe de llevar a cabo iniciativas legislativas populares en materia

---

constitucional mediante la iniciativa popular. Esta modalidad de iniciativa para la reforma constitucional podría ejercerse por la propuesta de 500.000 electores. Esto era así debido a que el texto del anteproyecto de Constitución en su artículo 157 no enumeraba los sujetos legitimados para iniciar el proceso de reforma de la Constitución, sino que se limitaba a remitir al artículo 80 -decía textualmente que *"la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo 80"*- del texto del anteproyecto, el cual regulaba la iniciativa legislativa en su conjunto y habilitaba, junto con el Gobierno, las Cámaras y las Asambleas autonómicas, a 500.000 electores con firma acreditada para presentar proposiciones o, en su caso, proyectos de ley. Es decir, se estaba permitiendo la iniciativa popular para iniciar el proceso de reforma de la Constitución.

La Comisión Constitucional del Congreso, mediante una enmienda que defendió Gabriel Cisneros en nombre de UCD, y que tuvo la destacada oposición de Alianza Popular, eliminó la posibilidad de que se pudiera utilizar la iniciativa popular para instar la reforma constitucional, criterio que mantuvieron el Pleno del Congreso y el Pleno del Senado.

Ante esto, el líder de Alianza Popular, Fraga Iribarne, afirmaría que *"este nuevo recorte a la democracia semi-directa es un error grave; es un error porque restringe la verdadera democracia dentro de la Constitución, cuyo equilibrio entre la representativa, en la que actúan los partidos como intermediarios en el momento actual de la democracia de masas, y aquella otra, en la cual las fuerzas sociales en momentos determinados, fuera de la estructura de los partidos y paralelamente a ella, pueden plantear grandes causas en torno a una idea de la familia, en torno a una idea de la educación, en torno a una idea de la empresa y a tantas otras, evidentemente es un equilibro necesario."* Fraga consideraba que *"la voz del pueblo debe decir la última palabra en la democracia"* y, al considerar que con limitaciones como la efectuada sobre la iniciativa popular para la reforma constitucional se ponían impedimentos a esta "voz del pueblo", concluía que la supresión de esta iniciativa popular no era sino un refuerzo de la partitocracia y un inconveniente para el logro de la democracia gobernante propugnada por Burdeau.

Pero, frente a los postulados de Alianza Popular, no parece descabellado afirmar que se impuso el temor a que la iniciativa popular para instar la reforma constitucional pudiera acabar favoreciendo prácticas plebiscitarias que dificultasen la estabilidad del sistema político. Peces-Barba afirmaría en referencia a esto que la iniciativa popular para la reforma constitucional *"no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia."* En esta misma dirección Solé Tura señalaría que la prioridad esencial era la de consolidar un sistema de partidos tremendamente precario y consideraría que los grandes actos plebiscitarios eran susceptibles de ser manipulados fuera del Parlamento.

-Gallego-Díaz, S y De la Cuadra, B. *Crónica secreta de la Constitución,* Tecnos, Madrid, 1989, pág. 134.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 137-144.

de ley orgánica no surgió de la enmienda promovida por la UCD a través de Alzaga y a la que se hace referencia líneas atrás, sino que fue incluida posteriormente por la comisión mixta Congreso-Senado[547].

La redacción del artículo 92 CE relativo al referendo consultivo estuvo sometida a fenómenos similares a los que tuvieron lugar con la iniciativa legislativa popular. Resulta interesante observar las modificaciones que se fueron produciendo en su redacción desde la inicial hecha por la Ponencia hasta la que finalmente fue aprobada, dándose el caso de que la dirección que siguieron todas estas modificaciones fue la de una progresiva limitación de la redacción surgida originalmente de la Ponencia, la cual preveía una regulación del referendo mucho más amplia que la finalmente acabó por incluirse en la Constitución[548]:

El Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) elaborado por la Ponencia y numerado como artículo 85 indicaba que:

1.- la aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aun no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referendum de todos los ciudadanos.
2.- en los primeros supuestos del número anterior el referendum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras o de tres Asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de 750.000 electores.
3.- el plazo previsto en el artículo anterior para la sanción real se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referendum.
4.- el resultado del referendum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.
5.- una ley orgánica regulará las condiciones del referendum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.

Tres meses más tarde, el Anteproyecto de Constitución (BOC de 17 de abril de 1978), una vez informada la Ponencia, esto es, tras la incorporación de los votos particulares y de las enmiendas de los Grupos Parlamentarios, numerado aun como artículo 85, señalaba que:

---

547 Gallego-Díaz, S y De la Cuadra, B. *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 134.

548 Se sigue aquí a Linde Paniagua, E. en Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 371-373.

1.- las leyes aprobadas por las Cortes y aun no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de las leyes en vigor, podrán ser sometidas a referendum de todos los ciudadanos
2.- el plazo previsto en el artículo anterior para la sanción real se contará, en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referendum.
3.- el referendum será convocado por el Rey a propuesta del Gobierno, por iniciativa propia o de cualquiera de las Cámaras.
4.- corresponde también la iniciativa del referendum relativo a la derogación de leyes a tres Comunidades Autónomas o a los electores en número no menor de 750.000.
5.- una ley orgánica regulará el ejercicio del referendum legislativo y constitucional, así como el ejercicio de la iniciativa popular a que se refiere el apartado 3 de este artículo y la establecida en el artículo 80.

Tres meses después, el Anteproyecto de Constitución (B.O.C. De 1 de julio de 1978), una vez dictaminado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, numerado ahora como artículo 86, apuntaba que:

1.- las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referendum consultivo de todos los ciudadanos.
2.- el referendum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados.
3.- una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referendum previstas en esta Constitución.

En esta tercera versión surgida de la Comisión ya no constaban dos de las tres posibilidades de referendo inicialmente previstas por la Ponencia -el referendo ratificatorio de leyes ya aprobadas por las Cortes pero aun no sancionadas y el referendo derogatorio de leyes en vigor- haciéndose referencia exclusivamente el referendo sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Esta única modalidad de referendo ya no tenía, además, un valor que *"se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado"*, como indicaba el punto cuarto del inicial artículo 85 surgido de la Ponencia, sino que su valor era meramente consultivo.

La Comisión Constitucional del Congreso excluyó también de los sujetos con capacidad para promover una iniciativa para convocar referendos a las CCAA y eliminó la posibilidad de que 750.000 ciudadanos pudieran promover una iniciativa para convocar un referendo sobre la derogación de leyes en vigor.

Esto último se hizo al aceptar una enmienda propuesta por el comunista Solé Tura y aceptada por los demás grupos excepto Alianza Popular.[549]

Este texto surgido de la Comisión se mantuvo sin cambios en el Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOC de 24 de julio de 1978). El Pleno del Senado (BOC de 13 de octubre de 1978) introdujo un cambio en el apartado 2º el cual pasó a decir *"el Rey convocará el referendum con refrendo del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados."* Finalmente el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOC de 28 de octubre de 1978) modificó esta redacción quedando definitivamente la misma en la forma en que consta en la Constitución: *"el referendum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados."*

Se puede concluir, por tanto, que el proceso de elaboración del actual artículo 92 CE sufrió un fenómeno similar al del artículo 87.3 CE relativo a la iniciativa legislativa popular, pues en ambos casos el resultado de los trabajos parlamentarios acabó por producir un fruto legislativo mucho menos amplio y ambicioso que aquel ideado en un primer momento. Tanto el referendo consultivo como la iniciativa legislativa popular transitaron desde una amplia regulación inicial a una regulación final mucho más estricta.

Los motivos de esta transición, como ya se ha señalado páginas atrás, habría que buscarlos, por un lado, en el deseo de los constituyentes de afianzar la democracia representativa y el sistema de partidos políticos evitando una excesiva injerencia de la ciudadanía en el gobierno a través de los instrumentos de la democracia participativa y, por otro lado, en la voluntad de evitar que fuerzas políticas extraparlamentarias o parlamentarias pero extremistas en sus postulados pudieran dificultar la aprobación de normas jurídicas consideradas como necesarias para la modernización de España en los años de la Transición.

Circunstancias de similar índole afectarían al proceso de redacción de la regulación del referendo de ratificación de la reforma constitucional finalmente contenido en los artículos 167 CE y 168 CE. Inicialmente, el artículo que iba a recoger el referendo de ratificación de la reforma constitucional iba a ser el artículo 158.3, el cual, en lugar de contener dos tipos distintos de referendo de ratificación de la reforma constitucional, uno facultativo y el otro obligatorio según qué tipo de reforma constitucional se llevara a cabo, tal como acabó

---

[549] Gallego-Díaz, S y De la Cuadra, B. *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 134.

sucediendo en la redacción final de la Constitución, contenía sólo un tipo de referendo que era de realización obligatoria. Así, en el texto del anteproyecto constitucional este artículo indicaba que *"aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."*

Esta redacción inicial comenzó a variar cuando, en virtud de una enmienda del Grupo Socialista del Congreso -enmienda número 373- se solicitó que el referendo no fuera obligatorio, sino facultativo, y que su convocatoria dependiera de que la solicitara, al menos, el 20% de los miembros de las Cámaras en un plazo de 15 días a contar desde la aprobación de la reforma de la Constitución.

Para los promotores de esta enmienda, la regulación inicial del referendo de ratificación de la reforma constitucional, al concebir al mismo como obligatorio, podía actuar como un factor de despolitización del electorado cuando el referendo de ratificación de la reforma constitucional tuviese por objeto una materia técnica y no política.[550]

En nombre de la UCD, Alzaga propuso que se creara un nuevo artículo mediante el cual se introdujera un procedimiento de reforma constitucional más agravado, pues consideraba necesario *"establecer un mecanismo obviamente de rigidez especial, o reforzada, para determinados casos. Nos preocupa, y no tenemos por qué ocultarlo, ir a una protección en favor del Poder Constituyente y de su obra legislativa, respecto de los excesos en que pudieran, hipotéticamente, incurrir los poderes constituidos (...)"* La propuesta de Alzaga provocó que se establecieran dos procedimientos diferentes de reforma de la Constitución recogidos en dos artículos constitucionales distintos en cada uno de los cuales se otorgaba un tratamiento distinto al referendo de ratificación de la reforma constitucional.[551]

---

[550] No obstante, esta no fue la enmienda más lesiva para el contenido inicial de este artículo, pues las hubo como la enmienda número 581, presentada por el Grupo Mixto que pretendían directamente la supresión del mismo para así conseguir que el procedimiento de reforma de la Constitución gozara de mayor flexibilidad. Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 146.

[551] En contra de que hubiese dos procedimientos distintos de reforma de la Constitución y, por ello, dos modalidades de referendo ratificatorio de dicha reforma se manifestaron distintos grupos parlamentarios. Así lo hizo el Grupo Socialistas del Congreso que afirmaron que un único procedimiento sería "*más sencillo, reúne todas las garantías de que la voluntad del pueblo va a estar expresada en la Constitución.*" También desde Alianza Popular, Fraga criticó que hubiera dos tipos de referendo constitucional al señalar que "*hay otro nuevo tajo que se le quiere dar a la democracia semi-directa, no haciendo que el referéndum constitucional sea*

Así, el referendo constitucional dejó de ser obligatorio como en un principio se había planteado en el original artículo 158.3 y se diferenció entre un referendo constitucional facultativo y otro obligatorio, siendo que para solicitar la convocatoria del facultativo era necesario que lo hiciera un 10% de los miembros del Congreso o del Senado.

Respecto a los referendos de ámbito autonómico regulados en la Constitución es interesante destacar el proceso de elaboración y los debates constituyentes que acabarían dando vida a los que finalmente serían los artículos 151 CE y 152.2 CE, en los que respectivamente se regularía el referendo para la ratificación de la iniciativa autonómica, el referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía y el referendo para la ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía.

En un principio, en lo relativo a la iniciativa autonómica -es decir, la voluntad de unos determinados territorios de constituirse en CCAA- y la aprobación del Estatuto de Autonomía en sí, el texto del anteproyecto de Constitución preveía un solo procedimiento y no dos como acabó por haber. Así, la iniciativa del proceso autonómico se reconocía a los ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Era necesario que la solicitud fuese suscrita por las dos terceras partes del número de municipios cuya población representase la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.

El cumplimiento de los requisitos se computaría separadamente para cada una de las provincias que pretendiesen integrarse en la futura CCAA. En caso de no cumplirse los requisitos, sólo se podía reproducir la iniciativa transcurrido el plazo mínimo de un año, tal como indicaba el artículo 129 del texto del anteproyecto de Constitución. Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrían substituir la iniciativa de los ayuntamientos cuando hubiera razones de interés general que así lo aconsejasen para un territorio determinado.

---

obligatorio en todos los casos (...) todo cambio constitucional debe ser sometido a referéndum (...)" pues el referendo *"es una garantía necesaria dentro del mismo espíritu de participación popular y que las reglas fundamentales que están en la Constitución tocan a todos y por todos deben ser aprobadas."* Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 147.

A continuación se convocaría a los diputados y senadores de la provincia o provincias o territorios insulares correspondientes cuya iniciativa se hubiese ejercido en la forma indicada para que constituyesen una Asamblea que debería redactar un proyecto de Estatuto que necesitaría ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de dicha asamblea. Este proyecto se trasladaría al Congreso, el cual en dos meses analizaría su contenido con la presencia de una delegación de la Asamblea de diputados y senadores redactora del proyecto de Estatuto de Autonomía.

Una vez el Congreso aprobara el proyecto de Estatuto, éste se sometería a aprobación popular mediante referendo de los ciudadanos del territorio al que correspondiese el proyecto de Estatuto -según indicaba el artículo 131 del anteproyecto de Constitución-. Este referendo debía ser aprobado con mayoría de los votos válidamente emitidos. Finalmente, el Congreso y el Senado ratificarían el proyecto de Estatuto de Autonomía, el cual sería sancionado y promulgado por el Rey.

Si no había acuerdo entre el Congreso y la delegación de la Asamblea de diputados y senadores sobre el proyecto de Estatuto, serían las Cortes las que tramitarían directamente el proyecto de Estatuto de la misma manera en que se haría con un proyecto de ley. Terminada esta tramitación, se sometería el proyecto de Estatuto a un referendo que para tenerse por aprobado necesitaría que la mayoría de los votos válidamente emitidos fueran afirmativos. Igualmente, a continuación se procedería a la sanción y promulgación real.[552]

Es decir, en el anteproyecto de Constitución se concebía un solo proceso para el acceso a la autonomía que conjugaba en su seno tanto la iniciativa autonómica como la elaboración y posterior aprobación del Estatuto de Autonomía siendo necesario un solo referendo, pero un referendo que debía realizarse para todos aquellos territorios que deseasen acceder a la autonomía.

Posteriormente, en el seno del debate constitucional, se introduciría la necesidad de realizar un referendo en el marco de un nuevo procedimiento agravado para la creación de determinadas CCAA. Igualmente, la necesidad inicial de realizar un referendo para la aprobación de todo Estatuto de Autonomía que contenía el anteproyecto de Constitución acabaría por desaparecer. En este sentido, sería en la Ponencia cuando, en el informe de la misma, se cambiaría la regulación inicial contenida en el anteproyecto de

---

[552] Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 72 y ss.

Constitución y se regularían dos procedimientos distintos para acceder a la autonomía.

El primero de estos procedimientos era aquel que se tenía por el ordinario, el común, que no requeriría la realización de un referendo para su conclusión. Junto con éste, se regulaba otro para aquellos territorios que tuviesen un fuerte impulso autonómico -el cual se valoraría en función del porcentaje de ciudadanos que se manifestara en un referendo a favor de la autonomía-, los cuales podrían acceder de inmediato a un techo competencial elevado -superior al que alcanzarían los territorios que siguieran el procedimiento ordinario de acceso a la autonomía- que, en teoría, satisfaría las aspiraciones de estos territorios dotados de un fuerte impulso autonómico.

Junto con esto, se reguló que aquellos territorios (los llamados "territorios históricos") que en el pasado hubiesen votado y aprobado su Estatuto mediante un referendo -es decir, Cataluña, País Vasco y Galicia durante la II ª República-, pudiesen acceder a la autonomía inmediatamente sin necesidad de tener que realizar previamente el procedimiento común de acceso a la misma, de iniciativa autonómica.

Para poder acceder a la autonomía en estos términos, estos territorios debían tener, cuando se promulgara la Constitución, regímenes provisionales de autonomía y debían contar con un acuerdo por mayoría absoluta de los órganos preautonómicos colegiados superiores. Es digno de ser recalcado el hecho de que, al tenerse por ya manifestada en el pasado la iniciativa autonómica -en tiempos de la II ª República-, no se consideraba necesario que se realizara un referendo ratificatorio de dicha iniciativa en el presente.[553]

---

[553] Citando a Melián Gil, Pérez Sola indica que "*se trata, en este caso, no de la consagración de ningún privilegio, sino de completar un proceso interrumpido (...) de continuar el sentido de la historia interrumpido hace una serie de años. Se trata de que las manifestaciones de la voluntad popular puedan continuar en su proceso y pueda, por tanto, establecerse una línea continua.*" Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 75.
Este argumento y la consecuencia del mismo -que determinados territorios no tengan que cumplir con una serie de requisitos, con toda una parte del proceso, de hecho, para acceder a la autonomía y tener un Estatuto de Autonomía-, no obstante, pueden parecer un tanto discutibles. Resulta cuando menos complejo justificar lo que, en la práctica y más allá de apelaciones a atropellos sufridos en el pasado, no deja de ser un privilegio dado a unos territorios sobre otros en función de un hecho histórico jurídicamente desconectado por completo del presente.
El hecho de eximir de -por ejemplo y dado que es lo más relevante de cara al presente estudio- la realización de un referendo sobre la iniciativa autonómica a

determinados territorios debido a que los mismos ya realizaron un referendo sobre su Estatuto aproximadamente cuarenta años antes, podría considerarse, no sin al menos parte de razón, como criticable por diversas razones, entre ellas y siendo tal vez la más evidente, que el cuerpo electoral que votó cuarenta años atrás y el cuerpo electoral que, en su caso, habría de votar y no vota, cuarenta años después, son radicalmente distintos. Distinto por la muerte de muchos de los que votaron en el pasado, distinto por la incorporación -por nacimiento o por haber alcanzado la edad necesaria para poder votar- de otros tantos que no votaron en el pasado, distinto por ser manifiestamente distintas las circunstancias históricas y sociales -en Cataluña, por ejemplo, en los años setenta existía una relevante parte de la población de origen andaluz, extremeño y castellano que no formaba parte de la sociedad catalana en los años treinta.-, etc. Estas diferencias entre ambos cuerpos electorales parecen hacer razonable afirmar que el voto del primero y la voluntad autonómica del primero no tendrían por qué necesariamente presuponer el sentido del voto y la voluntad autonómica del segundo.

En todo caso, y aunque se afirmase que las diferencias entre ambos cuerpos electorales no eran especialmente relevantes, no sería ésta la única causa argumentable. ¿Hasta qué punto un golpe de estado derivado en una guerra civil que a su vez provoca y da vida a una dictadura de cuarenta años que elimina, entre otras muchas cosas, un Estatuto de Autonomía es un motivo jurídico para, cuarenta años más tarde, eximir del cumplimiento de una parte del procedimiento de acceso a la autonomía a los territorios que vieron eliminado su Estatuto de Autonomía? Podrá afirmarse que, como motivo de índole moral o de resarcimiento histórico, es más que suficiente, pero ¿es verdaderamente una justificación jurídica bastante?

Como se citaba anteriormente, el argumento al que se acostumbra a recurrir es el de *"se trata de que las manifestaciones de la voluntad popular puedan continuar en su proceso y pueda, por tanto, establecerse una línea continua."* Pero el hecho objetivo es que dicha línea continua no existe, fue destruida por hechos que violaron toda legalidad, pero que, más allá de consideraciones morales y de justicia histórica, generaron una legalidad nueva de la que, en gran medida, procede la legalidad actual, la legalidad de la que, entre otras normas, surge el nuevo Estatuto de Autonomía.

En todo caso, y por doloroso que pueda resultar, si con algún régimen tiene continuidad histórica la democracia española del presente, es mucho más con el Franquismo que con la II ª República. ¿Por tanto, con qué justificación jurídica se llevan a cabo exenciones en el proceso autonómico actual basadas en hechos acaecidos en tiempos de la II ª República y, sin embargo, el proceso de democratización del país y la elaboración de una nueva Constitución se hacen no aplicando la misma lógica de reinstituir la "línea histórica" republicana rota, sino desde, y sin romper en ningún momento, la legalidad franquista?

La justificación de este modo de actuar parece más bien, en definitiva, de tipo político antes que jurídico. Se pretendía aplacar las ansias autonomistas de determinados territorios -de parte de su clase política y de su ciudadanía- y la forma de hacerlo fue acelerar su acceso a la autonomía. Haciéndolo además en unas condiciones competenciales más generosas. Este modo de actuar posiblemente fue una decisión política acertada, pero parece claro que provocó una objetiva desigualdad respecto a los restantes territorios que progresivamente accedieron a la autonomía y que lo tuvieron que hacer en unas condiciones distintas.

Esta diferencia en la manera de acceder a la autonomía de unos territorios y otros fue objeto de múltiples críticas en los debates parlamentarios, pues, en la práctica, se estaba permitiendo que determinados territorios pudiesen acceder a la autonomía disponiendo desde un primer momento de un techo competencial elevado debiendo realizar para ello un solo referendo el cual serviría ya para aprobar su Estatuto de Autonomía (este fue el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia), mientras que los restantes territorios que desearan acceder desde el primer momento a ese techo competencial elevado deberían realizar dos referendos, el primero para ratificar la iniciativa autonómica y el segundo para aprobar el Estatuto de Autonomía (este fue el caso de Andalucía).

El razonamiento para esta diferenciación era sencillo: aquellos territorios que en el pasado habían ya manifestado a través de un referendo su voluntad de constituirse en CCAA no tenían la necesidad de volver a hacer un referendo para confirmar lo que ya habían manifestado décadas atrás. Por ello, podían acceder a la autonomía con un techo competencial elevado realizando un sólo referendo.

Sin embargo, aquellos territorios que deseaban acceder a la autonomía con ese techo competencial elevado desde el primer momento, pero que en el pasado no manifestaron mediante referendo su voluntad autonómica, ahora debían manifestarla. Con lo que deberían hacer un primer referendo para ratificar su iniciativa autonómica y un segundo referendo para aprobar su Estatuto de Autonomía si querían acceder a la autonomía con el techo competencial elevado desde el primer momento.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Se regularon así, en definitiva, tres procesos distintos para acceder a la autonomía y tener un Estatuto de Autonomía. El primero era el de aquellos territorios que no realizarían ningún referendo y que, por ello, accederían a la autonomía y tendrían un Estatuto de Autonomía pero sin tener desde el primer momento el techo competencial elevado (artículo 143 CE).

El segundo era el de aquellos territorios que realizarían un solo referendo y que accederían a la autonomía y tendrían un Estatuto de Autonomía con el techo competencial elevado desde el primer momento (artículo 151.2 CE y disposición transitoria 2ª[554] CE -la cual eximía a estos territorios de la realización de lo dispuesto en el artículo 151.1 CE-).

---

[554] Disposición transitoria 2ª CE:
"*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con*

Y el tercero era el de aquellos territorios que realizarían dos referendos: el primero para acceder a la autonomía y el segundo para tener un Estatuto de Autonomía con el techo competencial elevado desde el primer momento (artículo 151 CE). El tercer proceso lo siguió Andalucía, el segundo proceso lo siguieron Cataluña, País Vasco y Galicia -los únicos capacitados históricamente para seguirlo, pues Valencia no llegó a aprobar su Estatuto de Autonomía en tiempos de la II ª República- y el primer proceso lo siguieron los restantes territorios.

No parece difícil concluir, por tanto, en el conocimiento de cuál era la situación política interna de la época y la importancia del nacionalismo en los territorios que acabaron accediendo a la autonomía, a tener un Estatuto y a disponer del techo competencial elevado desde el primer momento sin necesidad de realizar más que un referendo, que la diferenciación en dos procesos distintos para acceder a la autonomía que acabó recogiendo la Constitución y que modificó el proceso único que inicialmente se preveía en el anteproyecto de Constitución se debió a la voluntad política de permitir a unos territorios muy concretos -Cataluña y el País Vasco, en particular, y Galicia, en menor medida- disponer de un proceso especialmente pensado para ellos con la finalidad de que accedieran a la autonomía antes y con unas condiciones más desarrolladas que el resto de territorios. No obstante, y debido también a la situación política del momento, se pretendía evitar citar explícitamente en la Constitución a estos territorios y de ahí la creación de un procedimiento de acceso a la autonomía, en principio genérico, pero en la práctica ideado para dichos territorios determinados.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Procedimiento éste que, por un lado y en principio, otorgaba una situación privilegiada a ciertos territorios, pero que, al tiempo, hacía que el acceso a la autonomía de dichos territorios estuviese sometido a un importante control por parte del Gobierno y de las Cortes, lo cual, más que debido a la casualidad o al azar, parece más bien motivado por el deseo del constituyente de evitar que el acceso a la autonomía de regiones con relevantes reivindicaciones nacionalistas -cuestión ésta que era muy problemática en la época y que, en caso de

---

regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la que forma en que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico."

descontrolarse, podía serlo mucho más- pudiera encaminarse en una dirección que desestabilizase el proceso democratizador del país.

El hecho de que sólo Andalucía siguiera íntegramente el proceso contenido en el artículo 151 CE -pues Cataluña, País Vasco y Galicia, en virtud de la disposición transitoria 2ª CE, no tuvieron que cumplir los requisitos del artículo 151.1 CE y, en particular, el referendo de ratificación de la iniciativa autonómica- haciendo dos referendos para ratificar primero su iniciativa autonómica y después su Estatuto de Autonomía con el techo competencial elevado resulta, tal vez, el mejor ejemplo sobre la dificultad del proceso de acceso a la autonomía y a la elaboración del Estatuto de Autonomía contenido en el artículo 151 CE.

Proceso que parece hecho no para favorecer que aquellos territorios que deseasen acceder a la autonomía con un techo competencial elevado pudieran hacerlo, sino justamente para evitar tal extremo y promover que todos los territorios españoles accediesen a la autonomía por la vía del proceso contenido en el artículo 143 CE, haciendo así que sólo los "territorios históricos" accedieran a la autonomía mediante la vía del proceso contenido en el artículo 151 CE.

Respecto a la reforma de los Estatutos de Autonomía, en el anteproyecto de Constitución sólo se indicaba que la misma se ajustaría a lo establecido en el artículo 131, sustituyéndose la Asamblea de parlamentarios por la Asamblea territorial correspondiente. La necesidad de realizar un referendo como parte del proceso de reforma de un Estatuto de Autonomía no aparecía en el anteproyecto de Constitución. Simplemente se decía en el informe de la Ponencia que, para la reforma de los Estatutos de Autonomía, cualquiera que hubiera sido su forma de tramitación y aprobación, se requeriría su aprobación por las Cortes Generales mediante ley. No obstante, parece lógico considerar que si, tal como se regulaba en un primer momento en el anteproyecto de Constitución, era necesario realizar un referendo para elaborar cualquier Estatuto de autonomía, fuera igualmente necesario realizar un referendo para reformar dicho Estatuto de Autonomía.

Posteriormente, y al tiempo que se regularon dos procedimientos distintos para acceder a la autonomía, se aprobó por unanimidad una enmienda de Miguel Roca por parte de la minoría catalana, que determinó que la reforma del Estatuto de Autonomía se sometería al procedimiento contenido en el mismo, así como que aquellos Estatutos de Autonomía que hubiesen sido aprobados mediante un procedimiento que hubiese requerido un referendo deberían ser

reformados a través de un proceso que también incluyese la realización de un referendo. Apareció así el referendo en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía, pero sólo para la reforma de aquellos Estatutos que hubieran sido aprobados mediante un procedimiento que incluyese la realización de un referendo.

Esto hizo que sólo la reforma de los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía requisiese necesariamente de la realización de un referendo, pues sólo para la aprobación de dichos Estatutos se convocaron referendos -aunque nada impedía que los restantes Estatutos pudieran determinar en su articulado que su reforma necesitase también de la realización de un referendo, pues dicha reforma se debía someter al procedimiento regulado en ellos y los mismos podían regular la necesidad de que se convocara un referendo como parte de su reforma. Esto, sin embargo, no sucedió y ninguno de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que alcanzaron la autonomía mediante el procedimiento contenido en el artículo 143 CE estipularon la necesidad de realizar un referendo como parte de su proceso de reforma-.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO II

ESTADO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

Para estudiar el estado y desarrollo de la democracia participativa en España es útil dividir dicho estudio en cuatro secciones:

a) una sección preliminar.

b) tres secciones relacionadas entre sí.

La sección preliminar consiste en el estudio del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos contenido en el artículo 23.1 de la Constitución española de 1978. Las tres secciones relacionadas entre sí tratan del análisis pormenorizado de los instrumentos jurídicos concretos en los que se materializa en la actualidad este derecho fundamental recogido en el artículo 23.1 CE. Estas tres secciones son:

b1) democracia participativa en España: ámbito nacional.

b2) democracia participativa en España: ámbito autonómico.

b3) democracia participativa en España: ámbito local.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Estas tres secciones están necesariamente relacionadas entre sí, pero para estudiarlas de una manera más ordenada y fácil de comprender, resulta de interés verlas por separado. Es de destacar que los instrumentos de la democracia participativa que se analizan en la presente pregunta de este estudio se distribuyen en las secciones ámbito nacional, ámbito autonómico y ámbito local no tanto en función del origen de la norma o normas jurídicas que los regulan, sino en función del ámbito de aplicación y ejecución de dichos instrumentos de la democracia participativa.

Así, por ejemplo, la democracia participativa local española se articula -como se expone en la sección correspondiente de esta pregunta-, entre otras, alrededor de normas como el artículo 140 de la Constitución. El artículo 140 CE es de ámbito nacional, pero recoge y regula instrumentos de la democracia participativa de aplicación local y, por ello, en este trabajo se estudia dicho artículo en la sección dedicada al ámbito local aunque la Constitución sea una norma jurídica de ámbito nacional.

Por idénticas razones, los referendos para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía, aun y ser regulados por los artículos 151 CE y 152.2 CE así como por la disposición transitoria cuarta de la Constitución, que son normas nacionales, se analizan en la sección relativa al ámbito autonómico al ser instrumentos de la democracia participativa de aplicación territorial autonómica.

Por otra parte, quepa apuntar desde un primer momento que el nivel de desarrollo de la democracia participativa en los distintos ámbitos territoriales españoles no es idéntico. Muy al contrario, es fácilmente observable como, por ejemplo, en el ámbito nacional la democracia participativa tiene un nivel de desarrollo mucho menor que en el ámbito local y mientras la práctica de la democracia participativa en el ámbito nacional es escasa y su desarrollo muy limitado -un desarrollo que podría definirse, más que como desarrollo, como regresión[555]- la democracia participativa local se muestra cada día más fuerte, desarrollada y popular entre la ciudadanía.

Hechos estos breves apuntes previos, corresponde a continuación desarrollar los conceptos citados.

I.- ANÁLISIS DEL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 23.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

555 Quepa señalar, como ejemplo, el hecho de que, si bien en 2005 se sometió a referendo consultivo el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, no se ha hecho lo mismo en 2008 con su "sucesor" el Tratado de Lisboa, sino que, por el contrario, para su ratificación por España no se ha recurrido a consulta popular alguna -fenómeno que se ha producido también en no pocos Estados de la Unión Europea a raíz del voto negativo de los referendos francés y holandés sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa-.

No parece descabellado interpretar ejemplos como este en el sentido de que los gobiernos nacionales -entre ellos el español- cada vez confían menos en los referendos como sistema para ratificar las decisiones relevantes para el Estado, pues les parece demasiado arriesgado someter al voto popular una decisión de la que puede depender toda la política nacional e incluso la internacional.

En este estado de cosas, y si el mismo se convierte como parece en algo habitual, los referendos nacionales parecen estar abocados al poco uso -sólo para los casos en que no haya peligro alguno de que la decisión defendida por el gobierno sea rechazada- o, incluso, a la desaparición.

El artículo 23.1[556] CE consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos. Éste es pues el primer y fundamental soporte jurídico para la democracia participativa en España.

El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos es para diversos autores[557] un derecho relativamente novedoso en el Derecho comparado y lo cierto es que, con excepción del artículo 48[558] de la Constitución de Portugal -en gran medida un anticipo del artículo 23.1 CE-, no es habitual que las constituciones occidentales recojan explícitamente este derecho, sino que el mismo se debe extraer o bien de la proclamación de la soberanía popular o bien de la definición del sufragio como universal, libre, igual y secreto.

En relación con la proclamación de la soberanía popular y para estudiar el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, es relevante acudir al artículo que la proclama en la Constitución española. Así, el artículo 1.2 CE indica que *"la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado."* De aquí se puede inferir que, si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, los ciudadanos, como componentes del pueblo, tienen el derecho a participar en los procesos de formación de la voluntad del Estado a través de los cauces constitucionalmente previstos, siendo uno de estos cauces de participación, como indica el artículo 23.1 CE, la participación directa, la cual se llevará a cabo mediante los instrumentos de la democracia participativa recogidos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.

¿Han de entenderse los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación incluidos en el derecho de participación recogido en el artículo 23.1 CE? En principio la respuesta sería no. Evidentemente, son derechos autónomos que no se encuentran integrados en el derecho de participación, sino que tienen

---

556 Artículo 23.1 CE: *"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."*

557 Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 662.

558 Artículo 48 de la Constitución de Portugal de 25 de abril de 1976:

(De la participación en la vida pública)

1.- Todos los ciudadanos tienen derecho a tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por intermedio de representantes elegidos libremente.

2.- Todos los ciudadanos tienen derecho a ser informados clara y objetivamente sobre las actuaciones del Estado y demás entes públicos, así como de ser informados por el Gobierno y otras autoridades sobre la gestión de los asuntos públicos."

entidad y regulación propia en los textos constitucionales. No obstante, Aguiar de Luque y Sánchez Morón afirman que, si se asume un significado amplio del concepto de la participación, podrían considerarse integrados en la misma *"todo tipo de actos ordenados a condicionar o influir en la acción de los poderes públicos"* y, desde esta perspectiva, sí que sería posible comprender en el derecho de participación la libertad de expresión, reunión y asociación.

En cualquier caso, estos mismos autores afirman, por otra parte, que no creen *"que sean estas instituciones y derechos verdaderas concreciones del derecho regulado en el artículo 23 y ello por la simple razón de que el valor aquí inmediatamente tutelado es el de participar en los asuntos públicos, esto es, en los procesos de formación de la voluntad del Estado y no del pueblo, que es lo queda tutelado en el significado amplio."*[559]

Respecto a este punto es interesante remitirse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual centra la cuestión en lo que se entienda por la expresión "asuntos públicos" contenida en el artículo 23.1 CE. Así indica en la STC 119/1995, fundamento jurídico 2º, que *"la expresión «asuntos públicos» resulta aparentemente vaga y, a primera vista, podría llevar a una interpretación extensiva del ámbito tutelado por el derecho que incluyera cualquier participación en asuntos cuyo interés transcienda el ámbito de lo privado. Esta interpretación literalista de la expresión no es, desde luego, la única posible, y no parece tampoco la más adecuada cuando se examina el precepto en su conjunto y se conecta con otras normas constitucionales."*

A lo que, en esta misma dirección, añade en el fundamento jurídico 3º que *"para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 C.E. es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo."* Parece, por tanto, que el Tribunal Constitucional aboga por una interpretación restrictiva que impediría considerar los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación incluidos en el derecho de participación contenido en el artículo 23.1 CE.

---

559 Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 663-664.

Idénticos motivos harían que no se pudiera considerar parte del derecho a participar en los asuntos públicos y, por tanto, parte de la democracia participativa al derecho de petición, pues éste se encuentra contenido en otro artículo[560] constitucional distinto del artículo 23.1 CE y constituye en sí un derecho autónomo respecto del derecho de participar en los asuntos públicos y de una manifestación suya como son los instrumentos de la democracia participativa.

Es importante estudiar el artículo 23.1 CE no de manera aislada, sino en relación con el resto del articulado constitucional, pues la participación aparece en otros artículos de la Constitución tales como el artículo 9.2[561] CE. Este artículo tiene una especial relevancia pues si bien la Constitución no hace de la participación uno de los valores superiores del ordenamiento junto con libertad, justicia, igualdad y pluralismo político[562], sí que la incluye en el Título Preliminar al indicar en el artículo 9.2 que los poderes públicos deben *"facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (...)"* lo cual parece acertado entenderlo como expresión de la sociedad democrática avanzada que se propugna en el Preámbulo constitucional[563].

Para autores como Aguiar de Luque y Sánchez Morón el artículo 23.1 puede ser interpretado, de manera amplia, como la concreción a nivel de derecho subjetivo del principio participativo que el artículo 9.2 CE recoge como uno de los fines por excelencia de los poderes públicos. Desde este punto de vista el derecho a participar en los asuntos públicos sería un derecho general a participar en los procesos de decisión de aquellas áreas y unidades de convivencia de carácter político, económico, cultural o social en que el individuo desenvuelve su actividad. Así el artículo 23.1 CE comprendería un

---

560 Artículo 29.1 CE: "*Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.*"

561 Artículo 9.2 CE: "*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*"

562 Artículo 1.1 CE: "*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*"

563 Preámbulo de la CE: "*La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...) establecer una sociedad democrática avanzada (...)*"

principio, subjetivado en derecho, en el que la participación sería la regla y la no participación la excepción a justificar sólo por razones jurídicas explicitas.

Entendido de este modo, el artículo 23.1 CE contiene una *"vis expansiva"* en función de la cual los restantes preceptos del ordenamiento han de ser interpretados desde el reconocimiento del derecho a participar en los asuntos públicos -igual que sucede con los restantes derechos fundamentales, los cuales poseen una "fuerza de irradiación" que obliga a que el orden jurídico en general y las técnicas limitadoras de los derechos en particular vean reinterpretados sus significados y reducida su eficacia limitadora-.

Por otra parte, para estos autores también es posible realizar una interpretación más restringida de la relación entre estos dos artículos, lo cual supondría afirmar que la participación encuentra su acomodo en el artículo 9.2 CE como norma habilitadora para que los poderes públicos amplíen los cauces participativos en las áreas mencionadas por este artículo, mientras que el artículo 23.1 CE contendría sólo un *"ius agendi"*, es decir, un derecho a actualizar la participación en los asuntos públicos, entendidos estos como actos investidos de funciones públicas.[564]

Otros artículos de la Constitución en los que aparece la participación son el artículo 27[565] CE en relación con la participación en la programación de la enseñanza y el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, el artículo 48[566] CE en relación con la participación de la juventud, el artículo 105[567] en relación con la participación en la actuación

---

564 Alzaga Villaamil, Ó, *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 659-660.

565 Artículo 27 CE:

27.5:"*Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*

27.7: "*Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.*"

566 Artículo 48 CE: "*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*"

567 Artículo 105 CE: "*La ley regulará:*

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo

administrativa, el artículo 125[568] CE en relación con la acción popular y la institución del jurado o el artículo 129[569] CE en relación con la participación en la seguridad social, las empresas y los organismos públicos[570].

El Tribunal Constitucional en su STC 119/1995, fundamento jurídico 4º, hace referencia a todos estos artículos y materias constitucionales en los que se refleja la participación. Así indica que *"es evidente que este entendimiento de la participación a que se refiere el artículo 23.1 C.E. no agota las manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente. De hecho, el Texto constitucional es rico en este tipo de manifestaciones. En unos casos, se contiene un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos: así, el artículo 9.2 C.E. contiene un mandato a los poderes públicos para que faciliten «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», y el artículo 48 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.*

En otros casos, el constituyente ha previsto formas de participación en ámbitos concretos, algunas de las cuales se convierten en verdaderos derechos subjetivos, bien ex Constitutione, bien como consecuencia del posterior desarrollo por parte del legislador; es el caso del artículo 27, que en sus apartados 5 y 7 se refiere a la participación en la programación en la enseñanza y en el control y gestión de los centros sostenidos por la

---

en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado."

568 Artículo 125 CE: *"Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales."*

569 Artículo 129 CE:

1.- *"La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general."*

2.- *"Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción."*

570 Sin olvidar, claro está, el artículo 6 CE. Aunque, en este caso, la participación a la que hace referencia el texto del artículo -*"los partidos políticos (...)son instrumento fundamental para la participación política (...)"*- sea esencialmente del tipo representativo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Administración con fondos públicos; del artículo 105, según el cual la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas [apartado a)], y la garantía de la audiencia de los interesados en el procedimiento de producción de actos administrativos [apartado c)]; del artículo 125, que prevé la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, y del artículo 129, que en su apartado primero remite a la Ley el establecimiento de formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de determinados organismos públicos, y en su apartado segundo recoge un mandato a los poderes públicos para que promuevan eficazmente formas de participación en la empresa."

Todos estos artículos hacen referencia a distintas modalidades de participación que la Constitución consagra, pero, es importante destacar, que estas modalidades de participación no quedan insertas en el derecho fundamental de participación recogido en el artículo 23.1 CE, pues este derecho hace referencia en exclusiva, como ya se ha señalado, a participación política, bien sea directa, bien mediante representantes.

En esta misma dirección apunta el Tribunal Constitucional en su STC 119/1995, fundamento jurídico 4º, al afirmar en relación con las manifestaciones de participación recogidas en los artículos constitucionales anteriormente mencionados que *"no puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el artículo 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el artículo 23.1 C.E. se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, mientras que en los restantes preceptos a que se ha hecho alusión -si se exceptúa el jurado, cuya naturaleza no procede abordar aquí- se da entrada a correctivos particularistas de distinto orden."*

Por todo ello, como señala la STC 119/1995 en su fundamento jurídico 5º, para determinar si se está o no ante el derecho de participación política contenido en el artículo 23.1 CE *"habrá que atender, no solo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del artículo 23.1 C.E. y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental que aquí examinamos."*

Para García Cuadrado, el derecho a participar en los asuntos públicos (tanto directamente como mediante representantes) contenido en el artículo 23.1 CE

debe ser interpretado como un derecho de libertad y al tiempo como una exención. Derecho de libertad pues el mismo consiste en la prohibición a los poderes públicos de impedir u obstaculizar la participación de los ciudadanos en los distintos procesos políticos de formación de la voluntad colectiva. Exención en el sentido de que no se puede obligar a nadie a participar contra su voluntad en los asuntos públicos (dado que, tal como consagra el 23.1 CE, en España la participación política no es un deber sino un derecho).[571]

A la hora de analizar a quién corresponde el ejercicio del derecho a participar directamente en los asuntos públicos, el artículo 23.1 CE hace referencia en exclusiva a los ciudadanos, por los cuales parece adecuado entender -en términos generales[572]- a los nacionales españoles. Respecto a los extranjeros hay que acudir al artículo 13.2[573] CE. Este artículo limita la posibilidad de participación política de los extranjeros al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y siempre bajo condiciones de reciprocidad.

En base a los artículos 23.1 CE y 13.2 CE parece poderse deducir, por tanto, que los extranjeros no tienen derecho a participar en los instrumentos de la democracia participativa en los ámbitos nacional y autonómico españoles, planteándose la cuestión de si podrían hacerlo en el ámbito local como consecuencia de dicha posibilidad de sufragio activo y pasivo municipal.

---

571 García Cuadrado, Á. M. *Sistema constitucional de derechos y libertades*, tomo I, Club Universitario, San Vicente del Raspeig, 2000, pág. 287.

572 Se utiliza la expresión "en términos generales" pues, como señala Aguiar de Luque *"en la dogmática jurídica nacionalidad y ciudadanía no son conceptos intercambiables."* Este mismo autor cita a Castán y a Pérez Serrano que indican que *"han de distinguirse a su vez nacionales y ciudadanos, entendiendo por estos últimos a aquellos naturales del país que tienen la capacidad política legalmente reconocida para intervenir en la cosa pública."* No obstante, el propio Aguiar de Luque reconoce que la Constitución en diversas ocasiones -artículos 9.1 CE, 30.4 CE- utiliza ciudadanos y nacionales españoles como conceptos equivalentes. Igualmente, y en esta misma dirección, él mismo cita al artículo 68.5 CE que indica que *"son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos."* Todo esto lleva a la presente Tesis a, en lo que respecta al artículo 23.1 CE, aceptar como suficientemente equivalentes las expresiones ciudadanos y nacionales españoles, pero sin olvidar las puntualizaciones indicadas líneas atrás. Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 666-667,

573 Artículo 13.2 CE: *"Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales."*

La tesis consistente en considerar que los extranjeros no poseen el derecho a participar directamente en los asuntos públicos en los ámbitos nacional y autonómico parece confirmarse cuando se revisan los artículos constitucionales y las leyes orgánicas implicadas. Así, el artículo 92.1[574] CE, al indicar quién puede votar en un referendo consultivo, hace referencia expresa -al igual que el artículo 23.1 CE- a los ciudadanos -es decir, a los nacionales españoles-.

Ni este artículo, ni los restantes artículos constitucionales relativos a las distintas modalidades de referendo, ni la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referendum hacen mención alguna a los extranjeros. Tampoco el artículo 87.3 CE ni la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, mencionan a los extranjeros. Es más, la LO 3/1984, de 26 de marzo, a quien hace referencia expresa es a los ciudadanos[575].

Sin embargo, en el ámbito local sí que es posible encontrar regulación que habilita a los extranjeros, bajo determinadas condiciones, a tomar parte de los instrumentos de la democracia participativa local. Tal como indica el artículo 6 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, si existe reciprocidad con su país de origen, los extranjeros pueden ser titulares del derecho de sufragio municipal y, si son residentes y están empadronados en un municipio, *"tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local (...)*[576]*"*

---

[574] Artículo 92.1 CE: *"Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referendum consultivo de todos los ciudadanos."*

[575] En su artículo 1 la LO 3/1984 da el derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular a *"los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral."* Excluye, por tanto, a los extranjeros. Además, en su artículo 3 la LO 3/1984 utiliza la palabra electores: *"(...) las firmas de, al menos, 500.000 electores (...)"* Dado que la iniciativa legislativa popular es de ámbito nacional, hay que entender que los electores son también electores de ámbito nacional, por ello han de ser necesariamente ciudadanos, es decir, nacionales españoles, pues el derecho de voto en las elecciones nacionales en cualquier caso está limitado a los ciudadanos y -tal como lo regula hoy en día la Constitución- nunca a los extranjeros. Por si esto fuera poco, el artículo 9.1 de la LO 3/1984 indica que los firmantes en la iniciativa legislativa popular deben acompañar a la firma su DNI: *"Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito."*

[576] Artículo 6 de la LO 4/2000:

1. "Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos.

En relación con esta llamada a la legislación de bases de régimen local, hay que remitirse al artículo 70bis.2[577] de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el cual indica que aquellos vecinos que tengan derecho a sufragio activo en las elecciones municipales pueden tomar parte en una iniciativa popular local. Esto permite, por tanto, que los extranjeros que sí que tengan derecho a sufragio activo en las elecciones municipales puedan tomar parte de una iniciativa popular local, es decir, puedan tomar parte de la democracia participativa local.

Respecto a participar en los referendos locales previstos en el artículo 71 de la Ley 7/1985, en principio, cabría suponer que, al igual que en el caso de las iniciativas populares locales, aquellos vecinos extranjeros que tengan derecho a sufragio activo municipal podrían tomar parte en los mismos. El artículo 71 no cita la palabra ciudadanos -la cual limitaría este derecho a los españoles- sino que la única referencia que hace a los potenciales votantes en dichas consultas populares es mediante la palabra vecinos[578], la cual parece habilitar para participar en los referendos locales a los extranjeros que estén empadronados en el municipio y que tengan derecho de sufragio activo. Tampoco la LO 2/1980 parece oponerse a esta posibilidad, pues en su disposición adicional excluye de su ámbito de aplicación los referendos locales[579].

---

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón y mantendrán actualizada la información relativa a los extranjeros que residan en el municipio.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen."

577 Artículo 70bis.2 de la Ley 7/1985: "*Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular (...)"*

578 Artículo 71 de la Ley 7/1985: "*De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local."*

579 Disposición adicional de la LO 2/1980: "*Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización."*

Vistas estas normas, se puede concluir, en definitiva, que en el ámbito local aquellos extranjeros que tengan derecho a sufragio activo sí que pueden tomar parte de la democracia participativa local. No obstante, en el ámbito local resulta complejo afirmar hasta qué punto los extranjeros pueden tomar parte en los instrumentos de la democracia participativa.

Esto es así porque, si bien en los instrumentos de la democracia participativa a nivel nacional se controla fuertemente quién toma parte en ellos -para votar en un referendo hay que presentar un documento acreditativo de la identidad y para tomar parte en una iniciativa legislativa popular hay que firmar y además decir el nombre, los apellidos y el DNI-, en los instrumentos de la democracia participativa a nivel local -cómo se analiza en profundidad páginas más adelante y como ya se ha visto en anteriores preguntas de esta Tesis- la participación no siempre consiste en votar, en firmar o en actividades que requieran identificación personal por escrito, sino que, a veces, el elemento participativo puede satisfacerse con acciones que es difícil o imposible impedir que pueda llevar a cabo un extranjero sin derecho de sufragio, tales como responder en una encuesta de opinión, o acceder a una página web para obtener información del ayuntamiento o, incluso, en determinados casos, simplemente opinar en una asamblea vecinal de, por ejemplo, presupuestos participativos, siendo difícil que el alcalde y director de dicha asamblea impida opinar e incluso votar al vecino por ser extranjero y no tener derecho de sufragio en las elecciones municipales ya que, al fin y al cabo, los alcaldes no están obligados legalmente a someterse a una decisión surgida de una asamblea de vecinos y, además, dado que son los propios alcaldes los que en la mayoría de los casos promueven personalmente los procesos participativos, son ellos los que están más interesados en que el mayor número de vecinos del municipio se implique sean o no vecinos extranjeros sin derecho de sufragio.

A esto hay que añadirle que, dado que hoy en día algunos extranjeros ya tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, ya se han dado casos de alcaldes de nacionalidad extranjera en diversas localidades españolas. Alcaldes que potencialmente pueden poner en marcha procesos participativos en su localidad: organizar unos presupuestos participativos, un núcleo de intervención participativa, etc. Es decir, alcaldes que pueden tomar parte muy activamente de la democracia participativa local española aun y siendo extranjeros. Es por todo esto que determinar hasta qué punto los extranjeros pueden tomar parte en los instrumentos de la democracia participativa local es difícil y, en no pocas ocasiones, la práctica acostumbra a ir bastante más allá de los mecanismos que recogen las normas jurídicas.

Con independencia de que sean nacionales españoles o extranjeros, los titulares del derecho a participar directamente en los asuntos públicos recogido en el artículo 23.1 CE deben ser, en todo caso, personas físicas. Nunca podrán ser titulares de este derecho las personas jurídicas.

En esta dirección se manifiesta la STC 63/1987 cuando indica en su fundamento jurídico 5º que *"este derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio precepto constitucional, «los ciudadanos», y así ha venido a reconocerlo una muy reiterada doctrina de este Tribunal, de conformidad con la cual no son titulares de la situación jurídica así garantizada otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos (SSTC 53/1982, de 22 de julio; 5/1983, de 4 de febrero; 23/1983, de 25 de marzo, y 51/1984, de 25 de abril).*

En particular, y por lo que aquí interesa, la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (artículos. 92, 149. 1.32, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (artículo. 6)."

Igualmente, quienes sean los titulares del derecho a participar directamente en los asuntos públicos recogido en el artículo 23.1 CE dependerá del ámbito territorial al que afecte cada instrumento de la democracia participativa. Así, los instrumentos de la democracia participativa circunscritos a un ámbito territorial local o autonómico tendrán como titulares -teniendo en cuenta lo ya dicho sobre nacionales y extranjeros- sólo a los censados en dichos ámbitos territoriales, mientras que los instrumentos de la democracia participativa de ámbito nacional tendrán como titulares -teniendo en cuenta lo ya dicho sobre nacionales y extranjeros- a todos los censados en el territorio nacional. Y en todo caso, los titulares del derecho a participar directamente en los asuntos públicos deberán ser mayores de edad.[580]

---

[580] Pues, como indica, para lo relativo a la iniciativa legislativa popular, el artículo 1 de la LO 3/1984: "*Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica.*"

El derecho a participar directamente en los asuntos públicos contenido en el artículo 23.1 CE se concreta en el ordenamiento español en una serie de mecanismos jurídicos llamados en esta Tesis instrumentos de la democracia participativa. La Constitución hace referencia a los siguientes -en el ámbito de la democracia participativa local existen diversas posibilidades que se analizan en la sección de esta Tesis dedicada al ámbito local y que la Constitución no cita explícitamente-:

1.- la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE).

2.- el referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 92 CE).

3.- el referendo para la ratificación de la reforma constitucional (artículos 167-168 CE).

4.- el referendo para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía (artículos 151-152 CE y disposición transitoria 4ª CE).

5.- el cabildo abierto (artículo 140 CE).

El Tribunal Constitucional -al tiempo que recalca que en el régimen de democracia representativa que instaura la Constitución priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa y destaca que, en el caso de que la Ley ampliara los casos de participación directa, éstos habrían de ser supuestos excepcionales- cita en su STC 119/1995, fundamento jurídico 3º, todos los instrumentos de la democracia participativa que la Constitución regula.

Así, -recordando también la STC 63/1987- el Tribunal Constitucional apunta que *"«la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (artículos 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3)» (STC 63/1987 y ATC 399/1990). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el artículo 140 C.E. y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 C.E. la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 C.E. (STC 76/1994 y AATC 570/1989 y 140/1992). Y aun si se admitiera que la Ley puede*

ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994) [F.J. 3]."

Es relevante hacer, tal como se ha hecho, referencia expresa a los instrumentos de la democracia participativa explícitamente citados por la Constitución, porque el derecho a participar directamente en los asuntos públicos contenido en el artículo 23.1 CE no implica que los ciudadanos tengan derecho a participar directamente en todos los asuntos públicos, sino sólo en aquellos para los que existe una previsión legislativa explícita y de la manera y forma en que la legislación prevé.

En este sentido se posiciona el Tribunal Constitucional en su STC 119/1995, fundamento jurídico 5º, cuando afirma que *"el artículo 23.1 C.E. no garantiza «un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición, pues para participar en los asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de Entidades o sujetos de Derecho privado, que la Ley puede, en tal caso, organizar» (STC 51/1984, fundamento jurídico 2.1). Ese especial llamamiento, necesario para cualquier tipo de participación, debe ser además un llamamiento a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas para que pueda considerarse como una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación ex artículo 23.1 C.E."*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA: ÁMBITO NACIONAL.

Los instrumentos de la democracia participativa que se pueden llevar a cabo en el ámbito nacional español son:

1.- la iniciativa legislativa popular.

2.- el referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia.

3.- el referendo de ratificación de la reforma constitucional.

1.- La iniciativa legislativa popular.

El artículo 87.3[581] de la Constitución recoge la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. Este instrumento de la democracia participativa, tal y como pide la propia Constitución, se desarrolla por la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Esta ley fue modificada por la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

La Constitución establece que la proposición de ley presentada mediante la iniciativa popular ha de estar respaldada por no menos de medio millón de firmas acreditadas, las cuales, según el artículo 1[582] de la LO 3/1984 deben ser de españoles inscritos en el censo electoral mayores de edad.

La Constitución en su artículo 87.3 y la LO 3/1984 en su artículo 2[583] excluyen una serie de materias de la iniciativa legislativa popular:

1.- las reguladas por ley orgánica.

2.- las normas tributarias.

3.- los Presupuestos Generales del Estado.

4.- la planificación de la actividad económica.

5.- las materias de carácter internacional.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

581 Artículo 87.3 CE: "*Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*"

582 Artículo 1 de la LO 3/1984:

Objeto de la presente Ley Orgánica.

"*Los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica.*"

583 Artículo 2 de la LO 3/1984:

Materias excluidas de la Iniciativa Legislativa Popular.

"*Están excluidas de la Iniciativa Legislativa Popular las siguientes materias: Las que, según la Constitución, son propias de leyes Orgánicas. Las de naturaleza tributaria. Las de carácter internacional. Las referentes a la prerrogativa de gracia. Las mencionadas en los artículos 131* -planificación de la actividad económica- *y 134.1* -presupuestos generales del Estado- *de la Constitución.*"

6.- la prerrogativa de gracia.

7.- la reforma de la Constitución (tal como se extrae del artículo 166 CE).

Quepa destacar que al prohibirse la iniciativa legislativa popular en aquellas materias reguladas por ley orgánica se impide la aplicación de este instrumento de la democracia participativa para una lista de asuntos tales como: derechos fundamentales y libertades públicas, aprobación de Estatutos de Autonomía, régimen electoral general, bases de la organización militar, funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, estados de alarma, excepción y sitio, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, etc.

El procedimiento de la iniciativa legislativa popular comienza con la formación de una Comisión Promotora, la cual se encarga de redactar el texto articulado de la proposición de ley con exposición de motivos. Los miembros de la comisión deben todos ellos incorporar sus nombres y sus datos personales al texto[584].

La Comisión Promotora presenta la iniciativa ante la Mesa del Congreso, a través de la Secretaría general del mismo, para que ésta en un plazo de quince días estudie aquello que le sea presentado y decida si es procedente admitir la iniciativa legislativa popular y continuar el proceso o si lo propuesto es una de las materias sobre las que el artículo 87.3 CE y el artículo 2 de la LO 3/1984 no admiten iniciativa legislativa popular, en cuyo caso el proceso no continúa.

Tampoco continúa si no se cumplen los requisitos del artículo 3 de la LO 3/1984 (es decir: 500.000 firmas autenticadas, texto articulado, etc.), aunque si se tratase de un defecto subsanable, la Mesa del Congreso lo comunicará a la comisión promotora para que subsane el defecto en un mes. Tampoco continúa el proceso si la iniciativa versa sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre ellas. Tampoco continúa si existe previamente en el

---

584 Artículo 3.2 de la LO 3/1984:

"El escrito de presentación deberá contener:

a) El texto articulado de la proposición de Ley, precedido de una exposición de motivos.

b) Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley. Suprimido por el artículo único disposición segunda de la LO 4/2006.

c) La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos."

Congreso o en el Senado un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa y que esté, al presentarse la iniciativa popular, en el trámite de enmiendas o en otro más avanzado. Tampoco continúa si la iniciativa legislativa popular reproduce otra anterior presentada en la misma legislatura.[585]

En el caso de que la Mesa decida interrumpir en este punto el proceso y no admita la proposición de ley presentada mediante iniciativa popular, la comisión promotora puede dirigirse ante el Tribunal Constitucional sirviéndose de un recurso de amparo frente al cual el Tribunal ha de decidir si corresponde o no que el proceso continúe. Si el Tribunal decide que la irregularidad afecta sólo a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo ha de comunicar a los promotores, con el fin de que estos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes[586].

---

585 Artículo 5 de la LO 3/1984:

Trámite de admisión de la iniciativa.

1.- "La Mesa del Congreso de los Diputados examinará la documentación remitida y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad.

2.- Son causas de inadmisión de la proposición:

a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2.

b) Que no se hayan cumplimentado los requisitos del artículo 3. No obstante, si se tratase de defecto subsanable, la Mesa del Congreso de los Diputados lo comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de un mes.

c) El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí. Nueva redacción introducida por el artículo único disposición tercera de la LO 4/2006.

d) La previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que esté, cuando ésta se presenta, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.

e) El hecho de que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido igual o substancialmente equivalente presentada durante la legislativa en curso.

f) La previa existencia de una proposición no de Ley aprobada por una Cámara que verse sobre la materia objeto de la iniciativa popular. Suprimido por el artículo único disposición tercera de la LO 4/2006.

3.- La resolución de la Mesa de la Cámara se notificará a la Comisión Promotora y se publicará de acuerdo con lo que al efecto disponga el Reglamento del Congreso de los Diputados."

586 Artículo 6 de la LO 3/1984:

Amparo ante el Tribunal Constitucional.

1.- "Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley

Si la Mesa decide admitir la proposición, comienza entonces la recogida de firmas cuya regularidad es garantizada por la Junta Electoral Central, la cual notificará a la comisión promotora la admisión de la proposición para que comience la recogida de firmas. Se exige un mínimo de 500.000 y se dispone de nueve meses prorrogables -en caso de causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso- a doce meses desde la notificación de la Junta Electoral Central como tiempo máximo para poder reunirlas y entregárselas a la Junta Electoral Central, dándose el caso de que las firmas también podrán recogerse como firmas electrónicas. Transcurrido este tiempo y si no se han reunido las firmas, la iniciativa caduca[587].

Las firmas han de inscribirse en pliegos en los que ha de constar el texto íntegro de la proposición de ley. Estos pliegos se deben presentar en papel de oficio por la comisión promotora a la Junta Electoral Central, la cual en 48 horas los ha de devolver sellados y numerados a la Comisión Promotora para que ésta comience la recogida de firmas. Se pueden ocupar tantos pliegues de este papel como sean necesarios. Estos pliegues deben estar en castellano. Para la recogida de firmas en una CCAA con otra lengua cooficial se puede utilizar

---

Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2.- Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5, el procedimiento seguirá su curso.

3.- Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que estos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes."

587 Artículo 7 de la LO 3/1984:

Iniciación del procedimiento de recogida de firmas y plazo para la misma.

1.- "Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas.

2.- La Junta Electoral Central notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición, al objeto de que proceda a la recogida de las firmas requeridas.

3.- El procedimiento de recogida de firmas deberá finalizar con la entrega a la Junta Electoral Central de las firmas recogidas, en el plazo de nueve meses a contar desde la notificación a que se refiere el apartado anterior. Este plazo podrá ser prorrogado por tres meses cuando concurra una causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Agotado el plazo sin que se haya hecho entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa. Nueva redacción introducida por el artículo único disposición cuarta de la LO 4/2006.

4.- Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente." Añadido por el artículo único disposición quinta de la LO 4/2006.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

conjuntamente esa otra lengua. Si el texto de la proposición supera en extensión las tres caras de cada pliego, se debe acompañar en pliegos aparte que se han de unir al destinado a recoger las firmas de modo que no puedan separarse, siendo también sellados y numerados.[588]

Las firmas deben acompañarse del nombre y apellidos, DNI y municipio en el que se halle inscrito el elector firmante[589]. En la autenticación de las firmas se debe indicar la fecha y puede ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha debe consignarse el número de firmas contenidas en el pliego. Las firmas deben autenticarse por notario, secretario judicial, secretario municipal del municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante o, en su caso, por aquellos fedatarios especiales que haya designado la Comisión Promotora.

Pueden ser fedatarios especiales los ciudadanos españoles que, estando en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de ley. En caso de

---

588 Artículo 8 de la LO 3/1984:

Pliegos para la recogida de firmas.

1.- "Requerida la notificación de admisión de la proposición, la Comisión Promotora presentará ante la Junta Electoral Central, en papel de oficio, los pliegos necesarios para la recogida de firmas. Estos pliegos reproducirán el texto íntegro de la proposición.

Los pliegos deberán estar escritos en castellano. Para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial podrá utilizarse, conjuntamente, esta otra lengua. Añadido por el artículo único disposición sexta de la LO 4/2006.

2.- Si el texto de la proposición superase en extensión las tres caras de cada pliego, se acompañará en pliegos aparte, que se unirán al destinado a recoger las firmas, de modo que no puedan ser separados, sellándose y numerándose, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado siguiente.

3.- Recibidos los pliegos por la Junta Electoral Central, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, los sellará, numerará y devolverá a la Comisión Promotora."

589 Artículo 9 de la LO 3/1984:

Autenticación de las firmas.

1.- "Junto a la firma del elector se indicará su nombre y apellidos, número del documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

2.- La firma deberá ser autenticada por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante. La autenticación deberá indicar la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha deberá consignarse el número de firmas contenidas en el pliego."

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

falsedad, los fedatarios especiales incurrirán en las responsabilidades penales previstas en la ley[590].

Recogidas y autenticadas las firmas, los pliegos en los que se contengan las mismas se han de remitir a la Junta Electoral Central que las debe enviar a la Oficina del Censo Electoral para que ésta acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad, lleve a cabo la comprobación y realice el recuento inicial de las firmas. En el plazo de 15 días la Oficina del Censo Electoral ha de remitir a la Junta Electoral Central certificación de todas estas comprobaciones. La comisión promotora puede pedir en cualquier momento a la Junta Electoral Central la información que estime oportuna respecto del número de firmas recogidas.[591]

A continuación, la Junta Electoral Central procede a la comprobación y recuento definitivos de las firmas. Las firmas que no cumplan los requisitos de la LO 3/1984 se declaran inválidas y no se computan. Una vez se ha realizado la

---

590 Artículo 10 de la LO 3/1984:

Fedatarios especiales.

1.- "Sin perjuicio de lo indicado en el artículo anterior, las firmas podrán también ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora.

2.- Podrán adquirir la condición de fedatarios especiales los ciudadanos españoles que, en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley.

3.- Los fedatarios especiales incurrirán, en caso de falsedad, en las responsabilidades penales previstas en la Ley."

591 Artículo 11 de la LO 3/1984:

Remisión de los pliegos a las Juntas Electorales Provinciales y papel auxiliar de las mismas.

1.- "Los pliegos que contengan las firmas recogidas serán enviados a la Junta Electoral Central, quien los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad y lleve a cabo la comprobación y el recuento inicial de dichas firmas. La Oficina del Censo Electoral, en el plazo de quince días, remitirá a la Junta Electoral Central certificación de todo ello. Nueva redacción introducida por el artículo único disposición séptima de la LO 4/2006.

2.- La Junta Electoral Central podrá solicitar de las Juntas Provinciales la ayuda necesaria para la acreditación de las firmas. Suprimido por el artículo único disposición séptima de la LO 4/2006.

3.- La Comisión Promotora podrá recabar en cualquier momento de la Junta Electoral Central la información que estime pertinente respecto del número de firmas recogidas." Nueva redacción introducida por el artículo único disposición séptima de la LO 4/2006.

comprobación definitiva de las firmas y del cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la presentación de la proposición de ley, la Junta Electoral Central eleva al Congreso certificación acreditativa del número de firmas válidas y destruye los pliegos de firmas que obren en su poder.[592]

Una vez recibida la certificación que acredita que se ha conseguido el número de firmas necesario, comienza la tramitación parlamentaria. La Mesa del Congreso ordena la publicación de la proposición de ley, la cual debe ser incluida en el orden del día del Pleno del Congreso en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. La tramitación parlamentaria se lleva a cabo de acuerdo a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras, los cuales pueden contemplar la participación de una persona elegida por la Comisión Promotora.[593]

Es de destacar que, en el caso de que se produzca la disolución de la Cámara en la cual se encuentre en tramitación la proposición de ley de origen popular, esto no provoca que la misma decaiga, pero sí que puede retrotraerse al trámite que determine la Mesa de dicha Cámara. En ningún caso será necesario presentar una nueva certificación acreditativa de haber reunido el número mínimo de firmas exigido.[594]

---

592 Artículo 12 de la LO 3/1984:

Presentación, comprobación y recuento de las firmas.

1.- "Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, esta procederá a su comprobación y recuento definitivos.

2.- Las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en esta Ley se declararán inválidas y no serán computadas.

3.- Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de firmas que obren en su poder."

593 Artículo 13 de la LO 3/1984:

Tramitación parlamentaria.

1.- "Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. Nueva redacción introducida por el artículo único disposición octava de la LO 4/2006.

2.- La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los reglamentos de las cámaras que podrán contemplar la participación de una persona designada por la comisión promotora." Nueva redacción introducida por el artículo único disposición octava de la LO 4/2006.

594 Artículo 14 de la LO 3/1984:

No caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras.

"La Iniciativa Legislativa Popular que estuviera en tramitación en una de las

Si la iniciativa popular alcanza la tramitación parlamentaria, se han de reembolsar a la comisión promotora los gastos que la misma haya generado para su difusión y recogida de firmas. Estos gastos reembolsables, que deben ser justificados por la comisión promotora, tienen un límite de 300.000 euros. Esta cantidad se revisará anualmente por los órganos de gobierno de las Cámaras de las Cortes en función de las variaciones del IPC (30 millones de pesetas revisables periódicamente por las Cortes Generales decía el artículo 15.2 de la LO 3/1984 en su redacción original previa a la reforma operada por la LO 4/2006).[595]

La LO 4/2006 de 26 de mayo, de modificación de la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, introdujo mediante la disposición décima de su artículo único una segunda disposición adicional a la LO 3/1984 que, en lo relativo al reembolso de los gastos de la comisión promotora, indica que *"el Gobierno deberá incluir como obligación de gasto en los Presupuestos Generales del Estado del siguiente ejercicio la compensación económica de las iniciativas legislativas populares que hayan alcanzado su tramitación parlamentaria."*

Visto todo el procedimiento expuesto, es posible afirmar con Herrero Lera que *"esta compleja instrumentación de la iniciativa popular (...) hace de ella un instrumento de participación (...) del pueblo en el inicio del proceso legislativo, de excepcional utilización, que se corresponde con el carácter subsidiario de este tipo de instituciones en el marco institucional de las democracias representativas."*[596]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas."

[595] Artículo 15 de la LO 3/1984:

Compensación estatal por los gastos realizados.

1.- "El Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria.

2.- Los gastos deberán ser justificados en forma por la Comisión Promotora. La compensación estatal no excederá, en ningún caso, de 300.000 euros Esta cantidad será revisada anualmente por los órganos de gobierno de las Cámaras de las Cortes Generales con arreglo a las variaciones del Índice de Precios al Consumo." Nueva redacción introducida por el artículo único disposición novena de la LO 4/2006.

[596] Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 240.

Es necesario hacer referencia a diversos aspectos en relación con el procedimiento de iniciativa legislativa popular en España:

-La proposición legislativa popular, una vez en el Congreso, puede ser enmendada y aprobada, de esta forma, con un texto que resulte muy distinto de aquel que llegó al Congreso. Se puede provocar así una desvirtuación de la original iniciativa popular. Además, la comisión promotora, en el caso de que estas modificaciones no le satisfagan o en cualquier otro caso, no puede pedir la retirada de la proposición una vez ésta ya se encuentre en el Congreso.

-El procedimiento contenido en la LO 3/1984 no garantiza que al menos un número significante de iniciativas sean aprobadas o siquiera conocidas por la opinión pública. La mayoría son rechazadas sin trascender a la sociedad.

-No existe la posibilidad de sometimiento a referendo para el caso de que la iniciativa popular sea rechazada por el Congreso.

-El ordenamiento español sólo permite la iniciativa legislativa popular. No se regulan otro tipo de iniciativas populares tales como la iniciativa para solicitar la convocatoria de un referendo, la iniciativa para solicitar la revocación del mandato de un cargo político, la iniciativa para solicitar la derogación de una norma jurídica, la iniciativa para la ratificación de tratados internacionales, la iniciativa para solicitar un recurso de inconstitucionalidad, la iniciativa para solicitar la reforma de la Constitución, etc.

La primera iniciativa legislativa popular española se presentó en el año 1983 -es decir, antes incluso de aprobada la Ley Orgánica que regula el procedimiento- y trataba sobre el mantenimiento de los altos hornos del Mediterráneo. Desde entonces -y hasta 2008- se han presentando aproximadamente 60 iniciativas legislativas populares que han versado sobre materias tales como: pensiones de jubilación para amos/as de casa (en 1984), pago por el Estado de indemnizaciones por daños y perjuicios a los afectados por el síndrome tóxico (en 1989), abandono de la producción y utilización de energía nuclear (en 1990), financiación del sistema educativo (en 1993), protección a las personas mayores (en 1996), regulación de la jornada laboral (en 1998), ayudas para las víctimas de violencia doméstica (en 2003), protección y acogimiento de embriones (en 2004), cambio de la denominación del matrimonio entre homosexuales por el de homomonio (en 2006), contratos de distribución (en 2007), etc.

Ninguna de estas iniciativas legislativas populares ha prosperado dando lugar a una nueva ley y sólo una se subsumió en una iniciativa distinta -la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias del año 1996-.

2.- El Referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia.

2.1.- Regulación del referendo consultivo.

El referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia se contempla en el artículo 92[597] CE y, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 92.3 CE, en la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo.

Se indica en el artículo 92 CE que aquellas decisiones políticas que se tengan por de especial trascendencia podrán ser sometidas a un referendo consultivo el cual será convocado por el Rey ante una propuesta del Presidente del Gobierno que cuente con la autorización previa del Congreso de los Diputados.[598]

---

[597] Artículo 92 CE:

1.- "Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referendum consultivo de todos los ciudadanos.

2.- El referendum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3.- Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades del referendum previstas en esta Constitución."

[598] El artículo 2º.2 de la LO 2/1980 indica sobre este particular, y como regla general aplicable a todas las modalidades de referendo, que *"la autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados."* Es decir, proclama una regla general por la cual quien autoriza la convocatoria de un referendo es el Gobierno salvo que la Constitución reserve al Congreso esta potestad de autorizar la convocatoria. El referendo consultivo del artículo 92 CE sería un ejemplo de reserva hecha por la Constitución al Congreso de los Diputados para la autorización de la convocatoria del referendo. Pues el artículo 92 CE indica que el Presidente del Gobierno propone y el Congreso autoriza previamente.

De cara a los casos en que no exista esta reserva al Congreso de la autorización del referendo, la cuestión que plantea este artículo 2º.2 de la LO 2/1980 es, si realmente la autorización la decidiría el Gobierno en su conjunto -habría que interpretar si la LO 2/1980 por Gobierno se refiere al Consejo de Ministros presidido por el Presidente del Gobierno o incluye además a los Secretarios de Estado-o si, en la práctica, sería una decisión del Presidente del Gobierno.

Parece lógico entender que el acuerdo del Gobierno para tramitar la autorización no deja de ser una mera formalidad, pues los miembros del Gobierno son elegidos y cesados por el Presidente del Gobierno, dependen de él, y es difícil prever que se

Este referendo es, por tanto, de carácter facultativo, pues no es obligatorio que se lleve a cabo su convocatoria, la cual dependerá en exclusiva de la decisión del Presidente del Gobierno autorizada por el Congreso de los Diputados. Igualmente su resultado no es vinculante, pues el texto de la Constitución señala explícitamente que su carácter es consultivo[599]. Su valor radica de forma exclusiva en la "importancia política" que llegue a alcanzar una decisión de la ciudadanía manifestada en un referendo sobre una materia de especial trascendencia para la vida del país.

---

opusieran a una propuesta de convocatoria de referendo que él hiciera. Incluso en el caso de un gobierno de coalición en el que varios miembros del Gobierno fueran de un partido político distinto al del Presidente, es difícil pensar que se opondrían a la propuesta del Presidente -quien seguiría teniendo, aun y el gobierno de coalición, la potestad de cesarlos cuando estimara oportuno- y, en el caso de que fuera previsible que lo hicieran, cabe pensar que el Presidente no presentaría la propuesta. Por otra parte la LO 2/1980 no indica cómo acordará la autorización el Gobierno, es decir, qué tipo de debate y votación interna se realizará para aprobar esta autorización.

Linde Paniagua apunta respecto a este punto que *"la propuesta del Presidente es un acto personalísimo que no precisa autorización del Consejo de Ministros. Del mismo modo, tampoco es aceptable que la convocatoria de referendo consultivo se haga por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, porque la Constitución no expresa la necesidad de que los referendos sean convocados por Decreto acordado en Consejo de Ministros; muy por el contrario, cuando el artículo 62 del texto fundamental relaciona las competencias del Rey diferencia con claridad en distintos apartados, c) y f), la convocatoria de referendo y la expedición de decretos acordados en el Consejo de Ministros (...) debiendo prevalecer el procedimiento del artículo 92 de la Constitución, que se integra por la propuesta del Presidente, la autorización del Congreso y la convocatoria del Rey refrendada por el Presidente del Gobierno."* Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978,* tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 386-387.

Por todo ello, parece razonable resolver esta cuestión concluyendo que, aunque formalmente la LO 2/1980 haga recaer en el Gobierno la autorización para la convocatoria de referendo en aquellos casos en los que la Constitución no se la reserve expresamente al Congreso de los Diputados, en la práctica y más allá de la forma que pueda adoptar la decisión, será el Presidente del Gobierno quien tenga la verdadera capacidad decisoria. Quepa repetir que, en lo relativo al artículo 92 CE y al referendo consultivo en él regulado, quien realiza la propuesta es el Presidente del Gobierno, el Congreso de los Diputados quien autoriza con carácter previo y el Rey quien convoca el referendo.

[599] El Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) elaborado por la Ponencia y numerado como artículo 85 indicaba en su punto 4º que *"el resultado del referendum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado."* Es decir, la primera redacción de lo que posteriormente sería el artículo 92 CE y que hizo la Ponencia sí que preveía que el resultado del referendo fuera vinculante para los ciudadanos y para los órganos del Estado.

Hay que destacar que la autorización para la convocatoria de un referendo consultivo -y para la convocatoria de cualesquiera otros referendos existentes en el ordenamiento jurídico español-, tal y como indica el artículo 149.1.32º[600] de la Constitución, depende en exclusiva del Estado, el cual tiene la competencia exclusiva sobre dicha materia. Por tanto, la autorización para la convocatoria de un referendo consultivo no puede proceder ni de las CCAA, ni de las administraciones municipales[601].

En este sentido, señala igualmente el artículo 62.c[602] de la Constitución que corresponde al Rey la convocatoria de referendo en aquellos casos previstos en la Constitución -acto real de convocatoria de carácter estrictamente formal[603] y que después habrá de ser refrendado por el Presidente del Gobierno-[604]. La LO 2/1980 ratifica en sus artículos 2º y 6º estos principios[605].

---

600 Artículo 149.1 CE:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

32º.- Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referendum."

601 En esta dirección, apunta la Disposición Adicional de la LO 2/1980 que la convocatoria de un referendo de ámbito municipal requerirá de la expresa autorización del Estado: *"las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización."*

602 Artículo 62 CE:

"Corresponde al Rey:

c) Convocar a referendum en los casos previstos en la Constitución."

603 Así se deduce del artículo 92.2 CE que se expresa de manera imperativa al decir que el referendo *"será convocado por el Rey"*. Es decir, no da al Rey otra opción más que convocar el referendo cuando así le sea propuesto por el Presidente del Gobierno contando éste con la autorización previa del Congreso de los Diputados.

604 Artículo 56.3 CE:

"La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2."

Artículo 64.1 CE:

"Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso."

Artículo 2º de la LO 2/1980:

"Tres. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente."

605 Artículo 2º de la LO 2/1980:

El artículo 92 CE no exige ningún *quorum* concreto para considerar que este referendo ha contado con suficiente participación y se entienda que ha sido válidamente celebrado. En la misma indeterminación se encuentra la LO 2/1980, por lo que, en un principio, fuera cual fuese el nivel de participación, éste se podría tener como suficiente. Tampoco en el 92 CE ni en la LO 2/1980 se concreta la mayoría que es necesaria obtener para entender que el referendo ha sido suficientemente respaldado por la ciudadanía. Ni tampoco se especifica qué es lo que hay que entender por aquello que la Constitución llama en el artículo 92.1 *"decisiones políticas de especial trascendencia."*

Para Linde Paniagua con el término "decisión" se podría estar haciendo referencia a cualesquiera competencias de cualquier poder. Esta falta de determinación se repite para este autor tanto con las expresiones "políticas" como "de especial trascendencia". Con lo que "decisiones políticas de especial trascendencia" sería un concepto cuyo objetivo sería, a través de su propia indeterminación, dotar al convocante de *"un margen de libertad de extraordinaria amplitud."*[606] Así, cabría dentro del marco que construye el artículo 92 CE que fuera sometido a referendo consultivo tanto lo que estrictamente entiende la doctrina como materia propia de referendo -esto es, disposiciones legislativas-, como lo que más propiamente se considera materia de plebiscito -decisiones políticas-.[607]

"*Uno. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.*

Dos. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.

Tres. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente."

Artículo 6º de la LO 2/1980:

"*El referéndum consultivo previsto en el artículo noventa y dos de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta."*

606 Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 377-378.

607 En este sentido, de los dos referendos consultivos convocados en España hasta la fecha, uno -el relativo al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa- se podría entender que versó sobre una decisión legislativa -un tratado internacional-, mientras que el otro -el relativo a la permanencia en la OTAN de 1986- lo hizo sobre una decisión política. Es decir, uno fue lo que la doctrina consideraría estrictamente un referendo, mientras que el otro sería más adecuado tenerlo por un

En lo que respecta al procedimiento a seguir para la celebración de este referendo[608], hay que acudir a la LO 2/1980 la cual, tras reiterar lo contenido en el artículo 92 CE, indica en su artículo 2º.2 que la autorización para la convocatoria de la consulta será del Gobierno a propuesta del Presidente del Gobierno y señala en su artículo 6º que la previa autorización del Congreso al Presidente del Gobierno deberá darse mediante mayoría absoluta de la Cámara, así como que la solicitud del Presidente del Gobierno -la cual se contendrá en un Real Decreto del Consejo de Ministros- deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta.[609]

---

plebiscito. Y, sin embargo, los dos se convocaron mediante el mismo instrumento jurídico -el referendo consultivo del artículo 92 CE- gracias en gran medida a la indeterminación de la expresión "decisiones políticas de especial trascendencia."

608 Dado que, en gran parte, el procedimiento de todos los referendos es, en virtud de la LO 2/1980, idéntico y para evitar tener que repetirlo en las distintas secciones de esta pregunta, se expone a partir de este punto el procedimiento común de todos los referendos contemplados por la LO 2/1980 aplicándolo al caso concreto del referendo consultivo estudiado en esta sección de esta pregunta. Así se evita tener que volver sobre los mismos artículos una y otra vez cuando, en secciones sucesivas de la presente pregunta de esta Tesis, se estudien las demás modalidades de referendo contempladas en el ordenamiento español.

609 Sobre este punto el Reglamento del Congreso añade en su artículo 161 que el debate que se realice sobre la propuesta del Presidente del Gobierno se ajustará a las mismas normas que el de totalidad.

Artículo 161 del Reglamento del Congreso:

1.- "Requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados la propuesta de Decreto que eleve el Presidente del Gobierno al Rey para convocatoria de un referéndum consultivo sobre alguna cuestión política de especial trascendencia.

2.- El mensaje o comunicación que al efecto dirija el Presidente del Gobierno al Congreso será debatido en el Pleno de la Cámara. El debate se ajustará a las normas previstas para el de totalidad.

3.- La decisión del Congreso será comunicada por el Presidente de la Cámara al del Gobierno."

La LO 2/1980 indica igualmente en su artículo 3º[610] que en el Real Decreto por el que se convoque el referendo se deberá incluir el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta[611]. También se tendrá que señalar claramente la pregunta o preguntas a las que ha de responder el cuerpo electoral convocado, así como se fijará la fecha en la que se celebrará el referendo, debiendo estar la misma comprendida entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha en que se publique el Real Decreto de la convocatoria.

Continúa el artículo 3º en su punto segundo indicando los medios por los que se publicitará el Real Decreto por el que se convoque el referendo consultivo:

1.- se publicará en el BOE y se insertará íntegramente en los Boletines Oficiales de todas las CCAA y de todas las provincias.

---

610 Artículo 3º de la LO 2/1980:

"*Uno. El Real Decreto de convocatoria contendrá el texto integro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del propio Real Decreto.*

Dos. El Real Decreto de convocatoria del Referéndum se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y se insertará íntegramente en los "Boletines Oficiales" de todas las provincias españolas o de las Comunidades Autónomas y de las provincias españolas afectadas por la celebración de aquel. Asimismo, habrá de difundirse en todos los diarios que se editen en ellas y en los de mayor circulación de España dentro de los cinco días naturales siguientes a su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"; igualmente se fijara en los tablones de edictos de la totalidad de los Ayuntamientos afectados, así como en todas las representaciones diplomáticas y consulares, y será difundido por radio y televisión."

611 Es interesante señalar en este punto que la regulación que la LO 2/1980 hace en su artículo 3º del referendo mezcla en cierta manera esta figura con la del plebiscito. Tal como se ha señalado páginas atrás en la pregunta correspondiente de esta Tesis, la figura del referendo hace referencia a una consulta popular sobre un acto legislativo (ratificar una Constitución o un Tratado Internacional, realizar una reforma legislativa, etc.), sin embargo, la figura del plebiscito se refiere a aquellas consultas populares cuyo objeto es una decisión política, una decisión gubernativa, la cual, aunque es susceptible de tomar forma jurídica, no es estrictamente un acto legislativo.

Al decir el artículo 3º.1 de la LO 2/1980 que "*el Real Decreto de convocatoria contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política, objeto de la consulta (...)*" lo que está haciendo es tener por referendo tanto a lo que sí que lo sería en sentido estricto -una consulta popular sobre "*el proyecto de disposición*"-, como a lo que en realidad sería un plebiscito -una consulta popular sobre "*la decisión política*"-.

2.- se difundirá en los diarios de prensa escrita de mayor circulación de España y en todos los de las CCAA y las provincias dentro de los cinco días naturales siguientes a su publicación en el BOE.

3.- se fijará en los tablones de edictos de todos los ayuntamientos y de todas las representaciones diplomáticas y consulares.

4.- se difundirá por radio y televisión.

Ni la Constitución, ni el artículo 3º.2 de la LO 2/1980 hacen referencia en ningún punto a la necesidad de servirse de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la publicitación del Real Decreto por el que se convoca el referendo consultivo. Tal cosa es, evidentemente, lógica, pues son normas redactadas bastantes años antes de la aparición de internet o de cualquier tecnología similar.

Parece adecuado, no obstante, entender que el mandato que hace el artículo 3º.2 de publicitar el Real Decreto por el que se convoca el referendo consultivo sirviéndose de prácticamente todos los medios disponibles en aquella época ya fueran públicos o privados, habría de extenderse en la actualidad a los medios que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Esto es, que el Real Decreto por el que se convoque el referendo consultivo habría de publicarse, además de en los medios citados por el artículo 3º.2, en las versiones digitales de todos los Boletines Oficiales de las distintas administraciones, en todas las versiones digitales de los periódicos españoles -ya sea su ámbito escrito nacional, autonómico o provincial-, en las páginas web de los ayuntamientos y de las representaciones diplomáticas y consulares, así como se difundirá en las páginas web de las televisiones, de las radios y -por tener en la actualidad una análoga función informativa- en aquellas páginas web -y otros espacios virtuales: blogs, etc.- informativas sin referencia física fuera de internet pero con amplia repercusión en el entorno digital.

Continúa la LO 2/1980 en su artículo 4º[612] afirmando que no podrá celebrarse el referendo consultivo así como cualquier otra modalidad de referendo durante

---

[612] Artículo 4º de la LO 2/1980:

"*Uno. No podrá celebrarse referéndum, en ninguna de sus modalidades, durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum quedara suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva*

la vigencia de los estados de excepción o de sitio o en los noventa días posteriores a que se levanten estos estados. Si en la fecha de declaración de los estados de excepción o de sitio estuviera convocado un referendo, se suspenderá su celebración y deberá hacerse una nueva convocatoria.

Tampoco podrá celebrarse un referendo consultivo -ni ningún otro salvo los de reforma constitucional- en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referendo. En el caso de que el referendo ya hubiera sido convocado, se suspendería automáticamente cuando hubiera de celebrarse en el periodo señalado y se debería realizar una nueva convocatoria.

Ha de destacarse que el artículo 4º estipula la no celebración del referendo si se produce alguna de las circunstancias por él previstas, pero nada dice de las fases del proceso previas a la celebración, con lo que, cabría la posibilidad de que, aun y darse las circunstancias previstas en el artículo 4º, al no estar prohibida su realización, sí se pudieran llevar a cabo las fases del procedimiento del referendo previas a la celebración. Siempre y cuando, claro está, por celebración del referendo se entienda estrictamente la votación del mismo, pero no las fases previas (convocatoria, etc.).

Al igual que sucede en las restantes modalidades de referendo, y tal como señala el artículo 5º[613] de la LO 2/1980, el referendo consultivo se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto, siendo la circunscripción la misma que en las elecciones generales, es decir, la provincia, constituyendo circunscripciones propias las ciudades de Ceuta y Melilla.

---

convocatoria.

Dos. Tampoco podrá celebrarse ninguna modalidad de referéndum, salvo los previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración, en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referéndum. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera de celebrarse en el periodo antes señalado, debiéndose proceder a nueva convocatoria."

613 Artículo 5º de la LO 2/1980:

"Uno. El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta.

Dos. La circunscripción será, en todo caso, la provincia. Asimismo constituirán circunscripciones electorales las ciudades de Ceuta y Melilla."

El referendo consultivo comparte con el resto de referendos, tal como indica el artículo 11º[614] de la LO 2/1980, el sometimiento de su procedimiento al Régimen Electoral General en todo lo que le sea de aplicación y no se oponga a la LO 2/1980. Hay que tener en cuenta respecto a esto que las facultades atribuidas en el Régimen Electoral General a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, en lo que respecta al procedimiento del referendo, se han de entender referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3% de los sufragios válidamente emitidos en las ultimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados.

En los quince días hábiles siguientes a la publicación del Real Decreto por el cual se convoca el referendo se constituirán, tal como apunta el artículo 12º[615] de la LO 2/1980, las Juntas Electorales. Los vocales que compondrán estas Juntas se elegirán entre aquellos propuestos por los grupos políticos indicados en el artículo 11º.2 de la LO 2/1980, los cuales deberán hacer esta propuesta en los primeros diez días hábiles del plazo de quince días antes señalado. En el día hábil siguiente a la expiración de este plazo, se designarán los vocales que compondrán las Juntas a la vista de las propuestas de los grupos políticos o ante la ausencia de las mismas. Constituidas las Juntas, se publicará su constitución en el BOE o en el Boletín Oficial de la provincia, según proceda.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

614 Artículo 11º de la LO 2/1980:

"Uno. El procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley.

Dos. Las facultades atribuidas en dicho régimen a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se entendían referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria, o a los que hubieran obtenido, al menos, un tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta en las ultimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados."

615 Artículo 12º de la LO 2/1980:

"Uno. Las Juntas Electorales se constituirán, para el desempeño de sus funciones, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la publicación del Real Decreto de convocatoria, con los Vocales a que se refiere el número siguiente.

Dos. Dentro de los primeros diez días hábiles del plazo establecido en el número anterior, los grupos políticos a que se refiere el apartado dos del artículo once presentarán ante las Juntas las propuestas para la designación de los vocales correspondientes. En el día hábil siguiente a la expiración de este plazo, las Juntas se reunirán para efectuar, a la vista de las propuestas o en defecto de ellas, la designación de vocales.

Tres. Una vez constituidas, las Juntas ordenaran la publicación de su constitución en el "Boletín Oficial del Estado" o en el de la Provincia, según proceda."

Serán las Juntas Electorales Provinciales las que fijen, como señala el artículo 13º[616] de la LO 2/1980, el número y límites de las secciones en las que se distribuirán los votantes de cada circunscripción. Esta fijación la harán de acuerdo con la legislación electoral general y en un plazo de diez días desde su constitución. Fijadas las secciones, las Juntas de Zona se reunirán en sesión pública en un plazo de cinco días desde dicha fijación y, de acuerdo con la legislación electoral, designarán a las personas que integrarán las mesas encargadas de presidir las votaciones.

La campaña de propaganda del referendo consultivo se articula alrededor de los mismos principios que ordenan las campañas de propaganda del resto de referendos. Hay que atenerse a lo que indican los artículos 14º[617] y 15º[618] de la LO 2/1980.

---

616 Artículo 13º de la LO 2/1980:

"Uno. La fijación del número y límites de las secciones en que se distribuirán los votantes de cada circunscripción se realizará por las Juntas Electorales provinciales, de acuerdo con la legislación electoral general, dentro de los diez días siguientes a su Constitución.

Dos. Las Juntas de Zona se reunirán en sesión publica dentro de los cinco días siguientes a la fijación de las secciones y procederán, de acuerdo con la legislación electoral, a la designación de las personas que hubieren de integrar las mesas encargadas de presidir las votaciones."

617 Artículo 14º de la LO 2/1980:

"Uno. Durante la campaña de propaganda, los medios de difusión de titularidad pública deberán conceder espacios gratuitos. Sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) En el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio del Estado, se concederán espacios de alcance nacional. En este caso serán beneficiarios de los espacios los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales.

b) En las restantes modalidades de referéndum reguladas en la presente Ley los espacios se concederán en emisiones, en horas de gran audiencia, o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre el referéndum. En este caso serán beneficiarios los Grupos políticos en proporción a la representación obtenida en el Congreso de los Diputados, conseguida a través de cualquiera de las provincias a las que afecta el referéndum y en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma o, en defecto de esta, en cualquiera de las Diputaciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte el referéndum.

Dos. Los envíos postales de propaganda para el referéndum gozarán de franquicia y servicio especial en la forma que reglamentariamente se establezca."

618 Artículo 15º de la LO 2/1980:

"Uno. La campaña no podrá tener una duración inferior a diez, ni superior a veinte días, y finalizará a las cero horas del día anterior al señalado para la votación.

Respecto a los medios de comunicación y su papel durante la campaña, los medios de difusión de titularidad pública tienen la obligación de ofrecer espacios publicitarios gratuitos de alcance nacional siempre que la consulta tenga este ámbito -es decir, en el caso de referendo consultivo o referendo para la ratificación de la reforma constitucional. Para las otras modalidades de referendo el artículo 14º.1.b de la LO 2/1980 prevé la concesión de espacios gratuitos en emisiones, en horas de gran audiencia, o en publicaciones que cubran las provincias donde se celebre el referendo, siendo beneficiarios los Grupos políticos en proporción a la representación que hubieran obtenido en el Congreso de los Diputados a través de las provincias donde se celebre el referendo y en la Asamblea Legislativa Autonómica o, en defecto de ésta, en las Diputaciones Provinciales de las provincias donde se celebre el referendo-, siendo beneficiarios de estos espacios gratuitos los Grupos políticos que tengan representación en las Cortes Generales en proporción al número de diputados que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales.[619]

Dos. Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación, difusión total o parcial o comentario de los elementos o resultados de cualquier encuesta o sondeos de opinión, así como las operaciones de simulación de voto realizadas a partir de sondeos de opinión, que estén directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum."

[619] Es, por tanto, la regulación de la LO 2/1980 una regulación más severa que la que efectúa la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, pues si la primera sólo otorga espacios gratuitos a los grupos políticos con representación parlamentaria, la segunda, en sus artículos 60 a 67, otorga espacios gratuitos de propaganda electoral a los partidos que concurran a la campaña electoral sin necesidad de que tengan representación parlamentaria.

Así, el artículo 60.2 de la LO 5/1985 indica que *"durante la campaña electoral, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública conforme a lo establecido en los artículos siguientes."* Y los artículos siguientes indican el tiempo que se dará a cada partido según el número de votos que hubiera obtenido en las elecciones anteriores, pero sin exigir en ningún momento la posesión de representación parlamentaria. El artículo 61 apunta que *"la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes."*

El artículo 64 incluso da tiempo de propaganda electoral en espacios gratuitos a los partidos que ni siquiera tomaron parte en las anteriores elecciones al señalar en su punto 1.a que corresponderán *"diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes."* Eso sí, el artículo 64.2 exige que aquellos que se beneficien de estos espacios gratuitos *"presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente."*

En relación con la propaganda electoral postal, hay que destacar que los envíos postales de propaganda para el referendo consultivo -al igual que para el resto de referendos- tendrán tanto franquicia como servicio especial.

La duración de la campaña de propaganda del referendo consultivo debe tener una duración de entre diez y veinte días, siendo su final a las cero horas del día anterior al de la votación. Está prohibida la publicación, la difusión total o parcial y el comentario de encuestas o sondeos de opinión, de sus elementos y de sus resultados, durante los últimos cinco días de la campaña. También están prohibidas las simulaciones de voto hechas a partir de sondeos de opinión que estén directa o indirectamente relacionadas con la consulta que se plantee en el referendo consultivo.

Acerca de la regulación de la campaña de propaganda del referendo consultivo pueden ser hechas diversas observaciones o anotaciones. En un primer lugar, parece lógico considerar, al igual que se hizo respecto a la publicitación del Real Decreto por el que se convoca el referendo consultivo, que, aunque ni la Constitución ni la LO 2/1980 en sus artículos 14º y 15º lo señalan explícitamente por lógicos motivos derivados del año de su redacción, habría que entender que las previsiones del artículo 14º respecto a los medios de difusión de titularidad pública se extienden no sólo a la radio, la televisión y la prensa escrita, como parece extraerse del texto del artículo, sino también a las versiones digitales de estos medios de difusión de titularidad pública, es decir, a las páginas web de los mismos, así como a los restantes espacios virtuales -blogs, etc.- de los que dichos medios de difusión de titularidad pública puedan disponer.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

De igual forma, y continuando con los aspectos relativos a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, parecería también lógico entender que la propaganda electoral mediante envíos postales a la que hace referencia el artículo 14º.2 de la LO 2/1980 debería considerarse que abarca no sólo los envíos postales en papel, sino también los envíos postales virtuales, es

---

Pero aun y los que no cumplan este requisito tienen derecho, como indica el artículo 64.3 a "*quince minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales si hubieran obtenido en las anteriores elecciones equivalentes el 20 por 100 de los votos emitidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma en condiciones horarias similares a las que se acuerden para las emisiones de los partidos, federaciones y coaliciones a que se refiere el apartado 1.d de este artículo* -es decir, aquellos que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieren alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional- *En tal caso la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha Comunidad.*"

decir, los correos electrónicos para ordenadores y las distintas modalidades de mensajes para teléfonos móviles. El envío de éstos podría producirse de forma complementaria a los envíos postales en papel e, incluso, pues del redactado del artículo 14º.2 no parece deducirse impedimento alguno, podría darse el caso de que los envíos postales virtuales de propaganda electoral acabaran por sustituir a los envíos postales en papel.

No obstante, esta perspectiva actualizada del artículo 14º.2 de la LO 2/1980 se encuentra con que, si bien en teoría, sí que podría considerarse amparada por la redacción del artículo, su ejecución y realización en las campañas de propaganda de los referendos aun no es en la actualidad una práctica habitual.

Otras observaciones en relación con la regulación de la campaña de propaganda del referendo consultivo -y del resto de referendos- que resultan bastante habituales son la crítica que se acostumbra a hacer, por un lado, a la corta duración de la campaña -entre diez y veinte días-, lo cual no da tiempo a debatir en profundidad el objeto de la consulta y, por otro lado, a la elevada dificultad que tienen para participar en la misma, obteniendo una mínima relevancia pública, todos aquellos colectivos que no sean Grupos Políticos con representación en las Cortes -o en las Asambleas Legislativas autonómicas o Diputaciones Provinciales para los referendos de nivel no nacional-, pues es sólo a dichos Grupos Políticos a los que da la LO 2/1980 derecho a espacios publicitarios gratuitos.

En relación con este último punto, junto con la regulación hecha por el artículo 14 de la LO 2/1980, resulta de interés detenerse en la STC 63/1987, la cual, en su fundamento jurídico 4º ratifica y confirma la regulación hecha en este sentido por el artículo 14 cuando señala que *"ocurre, en efecto, que, a diferencia de lo previsto en la normativa reguladora del régimen electoral general (artículo 64 de la Ley Orgánica 5/1985), la que ordena el modo de realización de las consultas populares por Referéndum sólo prevé el acceso gratuito a los medios de difusión de titularidad pública, durante la campaña de propaganda, de aquellos grupos políticos que, en lo que aquí importa, cuenten con representación en las Cortes Generales (artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1980), de tal manera que la denegación por la Junta Electoral Central a un grupo político determinado de tal condición deparará no ya sólo su no incorporación a la Comisión de Radio y Televisión (constituida para el Referéndum en virtud de la remisión presente en el artículo 11.2 de su Ley Orgánica reguladora a lo dispuesto para el régimen electoral general), sino la exclusión del grupo mismo de aquel acceso gratuito a los medios públicos sobre cuyo empleo durante la campaña, y a estos efectos, debe realizar las oportunas propuestas aquella Comisión. Carente un grupo político de representación parlamentaria en el sentido que dice el citado artículo 14 de la Ley*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Orgánica 2/1980, no sólo se descarta, al igual que en el régimen electoral general, su inclusión en la Comisión repetida, sino también, a diferencia aquí de lo prevenido en la Ley Orgánica 5/1985, su mismo acceso a los medios de difusión de titularidad pública (...)"

También es recurrente la crítica que se hace a la campaña de propaganda del referendo consultivo -en general, también es aplicable al resto de referendos- en base a la cual se afirma que las dos opciones presentadas a votación -es decir, el "sí" y el "no" a la consulta propuesta- nunca gozan de igualdad de tiempo de propaganda en los medios de comunicación, pues, por lo general, una de las dos opciones es apoyada por la mayoría del arco parlamentario y, por ello, también la mayoría del tiempo de propaganda en los medios de comunicación acaba por ser copado por los partidarios de dicha opción relegando a los partidarios de la otra opción a posiciones marginales.

Los críticos con esta situación solicitan que los representantes de las dos opciones -los representantes del "sí" y del "no"- dispongan del mismo tiempo en los medios de comunicación para hacer sus campañas de propaganda y exponer sus argumentos en favor de una u otra opción con independencia del peso parlamentario que tengan. Es decir, que aunque aquellos que apoyen el "sí" supongan un 90% del arco parlamentario y aquellos que apoyen el "no" supongan sólo el 10% del arco parlamentario, ambos grupos disfruten cada uno del 50% del tiempo dedicado en los medios de comunicación a la campaña de propaganda del referendo.[620]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

620 Esta postura es habitualmente defendida, como por otra parte parece bastante comprensible, por los Grupos Políticos con escasa representación parlamentaria. Así, por ejemplo, en la campaña de propaganda que tuvo lugar en el año 2005 de cara al referendo consultivo para la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, Izquierda Unida y otros partidos políticos que apoyaban el "no" en el referendo manifestaron repetidas veces lo que ellos tenían por una injusticia: que los partidarios del "sí" -PSOE, PP, etc.- dispusieran de muchísimo más tiempo par defender su postura que el que tenían ellos como partidarios del "no".

Ciertamente los partidarios del "no" suponían una parte muy pequeña del arco parlamentario en comparación con los partidarios del "sí" y, debido a ello, el tiempo del que dispusieron en los medios de comunicación fue infinitamente menor que el de los partidarios del "sí". Aunque lo cierto es que este fenómeno no parece que sea correcto achacarlo sólo a la regulación de la LO 2/1980, sino, además de a ello, al hecho objetivo y lógico de que, no sólo en un referendo consultivo, sino en cualquier actividad política nacional, la presencia de los partidos políticos mayoritarios -en esencia, el que apoya al gobierno y el que se constituye en oposición al mismo- siempre tiene mucha más repercusión mediática que la que pueda tener un partido con apenas unos pocos diputados como es el caso de Izquierda Unida. Hay que tener en cuenta además que la repercusión mediática de los partidarios del "sí" no sólo fue mayor en los medios de

La LO 2/1980 apunta precisamente en sentido contrario a esta opción, pues dice claramente que sólo dispondrán de espacios gratuitos en los medios de difusión de titularidad pública los Grupos Políticos con representación en las Cortes -en el caso del referendo consultivo- y, además, la duración de estos espacios gratuitos será, como indica el artículo 14º.1.a, *"en proporción al número de Diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales."*

Es decir, en ningún caso habrá igualdad de tiempo para las dos opciones, sino que los Grupos Políticos con más diputados tendrán siempre más tiempo para defender su opción que los Grupos Políticos con menos diputados. Con lo cual, para conseguir su objetivo, los partidarios de la igualdad de tiempo para las dos opciones en las campañas de propaganda necesitarían cambiar la LO 2/1980.

En cualquier caso, la postura de aquellos que defienden la igualdad de tiempo parece, cuando menos, digna de ser debatida pues, lo cierto es que, no parece muy aceptable que, sea por el motivo que sea y aunque este tenga un sólido soporte jurídico, se repita en los sucesivos referendos que se celebran en España que una de las opciones arrolle mediáticamente a la otra haciendo casi imposible, en muchos casos, que los ciudadanos puedan escuchar los argumentos de la parte que apoya la opción minoritaria.

Dado que, al menos en teoría, un referendo consultivo es un debate entre dos opciones y no una lucha entre partidos políticos, parece lógico que el tiempo del que dispongan las dos opciones en los medios de comunicación dependa no de la representación parlamentaria de los partidos políticos que las apoyen, sino simplemente de su condición de opción sometida al voto ciudadano.

Desde la comprensión del contexto histórico en que se redactó, puede buscarse una explicación a que la LO 2/1980 otorgue esta importancia en la campaña de propaganda del referendo a los partidos políticos con representación parlamentaria. El motivo de ello parece ser el deseo del legislador de fortalecer los partidos políticos en unos años en los que aun no estaban fuertemente asentados.

A esto hay que sumarle la voluntad del legislador de 1980 de impedir que los partidos políticos con escasa representación parlamentaria -extrema derecha y extrema izquierda-, en principio peligrosos para conseguir el avance de las reformas que se deseaban introducir en el país, tuvieran el mismo peso en la campaña de propaganda que los partidos políticos que representaban a la

---

comunicación públicos, sino también en los privados.

mayoría de la población. E igualmente se deseaba evitar que las fuerzas extraparlamentarias -que en algunos casos podían suponer un verdadero riesgo a la consolidación de la por entonces joven democracia española- tuvieran demasiada relevancia en la campaña de propaganda del referendo.

No obstante y, aun y estos motivos coyunturales de aquellos años, en la actualidad, aunque las campañas de propaganda de los referendos acaben acostumbrando a convertirse en la práctica de la gran mayoría de los casos -si no en la totalidad de ellos- en una excusa para establecer un nuevo campo de batalla en las disputas entre los distintos partidos políticos, lo deseable, en principio, debería ser que en un referendo se tratase sólo de la materia sometida a la votación de la ciudadanía y, por ello, las dos opciones, las dos posibles decisiones sobre dicha materia, deberían gozar del mismo tiempo en los medios de comunicación, pues, en principio, tanto respeto merecen la una como la otra e igual derecho tienen los ciudadanos a estar informados sobre ambas con independencia de quienes las apoyen.

La regulación de la votación, el escrutinio y la proclamación de los resultados del referendo consultivo se regula en los artículos 16º[621], 17º[622] y 18º[623] de la LO

---

621 Artículo 16º de la LO 2/1980:

"Uno. La votación se realizará por medio de papeletas y sobres ajustados a modelo oficial y contendrá impreso el texto de la consulta.

Dos. La decisión del votante solo podrá ser "si" o "no" o quedar en blanco; se tendrán por nulas las papeletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta.

Tres. El elector entregará el sobre que contenga la papeleta al Presidente de Mesa, quien lo depositará en la urna.

Cuatro. En el escrutinio del referéndum se deberá establecer el numero de electores, el de votantes, el de votos en pro y en contra del texto sometido a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos."

622 Artículo 17º de la LO 2/1980:

"Uno. El acto de escrutinio general se verificará por las Juntas Electorales provinciales correspondientes, el quinto día hábil siguiente al de la votación.

Dos. Transcurridos cinco días desde la realización del escrutinio general, las Juntas Electorales provinciales, si no se hubieren interpuesto recursos contencioso-electorales, efectuarán la proclamación de resultados y los comunicarán seguidamente a la Junta Electoral Central. En caso de recurso contencioso-electoral, las Juntas Electorales provinciales comunicarán a la Central el resultado el mismo día en que se les notifique la sentencia.

Tres. Cuando el referéndum afecte a más de una provincia, la Junta Electoral Central, en sesión convocada por su Presidente, tan pronto como disponga de los resultados de todas las provincias afectadas, procederá a resumir, a la vista de las actas remitidas por las Juntas Electorales provinciales, los resultados del referéndum."

2/1980. Estos artículos regulan igualmente estos aspectos para el resto de modalidades de referendo.

La votación en el referendo consultivo ha de hacerse mediante papeletas -que llevarán impreso el texto de la consulta- y sobres que se ajusten al modelo oficial. Los votantes sólo pueden responder "sí" o "no" o dejar el voto en blanco, siendo nulo todo aquel voto en el que la papeleta no se ajuste al modelo oficial, en el que la papeleta arroje dudas sobre qué ha votado el votante, en el que la papeleta tenga tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta. Una vez decidido el voto, el votante introducirá la papeleta en el sobre y se lo entregará al Presidente de la Mesa, quien lo depositará en la urna.

El escrutinio de los votos supondrá determinar el numero de electores, el de votantes, el de votos a favor y en contra del texto sometido a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos. El escrutinio general será verificado por las Juntas Electorales Provinciales el quinto día hábil siguiente al día de la votación. Pasados cinco días desde el escrutinio general las Juntas Electorales Provinciales, en el caso de que no se hubieren interpuesto recursos contencioso-electorales, proclamarán los resultados y los comunicarán a la Junta Electoral Central.

En caso de que sí se hubiera interpuesto algún recurso contencioso-electoral, las Juntas Electorales Provinciales comunicarán a la Junta Electoral Central el resultado el mismo día en que les sea notificada la sentencia. La Junta Electoral Central, cuando tenga los resultados de todas las provincias y en sesión convocada por su Presidente, resumirá, a la vista de las actas remitidas por las Juntas Electorales Provinciales, los resultados del referendo.

La declaración oficial de los resultados del referendo la realizará la Junta

---

[623] Artículo 18º de la LO 2/1980:

"*Uno. La Junta Electoral Central, a través de su Presidente, declarará oficialmente los resultados del referéndum y los comunicará de inmediato a los Presidentes del Gobierno, del Congreso de los Diputados y del Senado.*

Dos. La Junta Electoral Central dispondrá la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de los resultados finales provinciales y, en su caso, nacionales, que tendrán carácter de resultados oficiales definitivos. Asimismo las Juntas Electorales provinciales dispondrán la publicación en los correspondientes "Boletines Oficiales" de la provincia, de los resultados finales de los Municipios.

Tres. Cuando se trate de referéndum celebrado en el ámbito de una Comunidad Autónoma, los resultados serán publicados igualmente en el "Boletín" o "Diario Oficial" de la misma."

Electoral Central, a través de su Presidente. Inmediatamente comunicará estos resultados al Presidente del Gobierno, al Presidente del Congreso de los Diputados y al Presidente del Senado. La Junta Electoral Central dispondrá la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los resultados finales provinciales y nacionales, los cuales tendrán carácter de resultados oficiales definitivos. Las Juntas Electorales Provinciales dispondrán la publicación en los correspondientes Boletines Oficiales de la Provincia de los resultados finales de los Municipios -cuando se trate de un referendo celebrado en el ámbito de una Comunidad Autónoma, los resultados serán publicados igualmente en el Boletín o Diario Oficial de la misma-.

Respecto a las reclamaciones y recursos relativos al referendo consultivo hay que remitirse al artículo 19º[624] de la LO 2/1980. Este artículo regula también estos aspectos para los restantes referendos.

La regla general en materia de recursos relativos al referendo consultivo es que podrán interponerse contra los acuerdos de las Juntas los mismos recursos o impugnaciones que se prevén en la legislación electoral general. Los acuerdos

---

[624] Artículo 19º de la LO 2/1980:

"Uno. Contra los acuerdos de las Juntas podrán interponerse los recursos o impugnaciones previstos en la legislación electoral general.

Dos. Podrán ser objeto de recurso contencioso-electoral los acuerdos que sobre los resultados del escrutinio general adopten las Juntas Electorales provinciales.

Tres. El recurso contencioso-electoral se interpondrá ante la Junta que hubiere adoptado el acuerdo objeto del mismo, en el plazo de cinco días siguientes a su adopción.

Cuatro. El procedimiento del recurso contencioso-electoral será el establecido en la legislación electoral para el que tiene por objeto la validez de las elecciones.

Cinco. Estarán legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral o para oponerse a los que se interpongan, los representantes de los Grupos políticos mencionados en el artículo once, apartado dos, de la presente ley. En los referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico, estarán también legitimadas las Corporaciones Locales en cuyo ámbito territorial se haya celebrado el referéndum.

Seis. Serán competentes para conocer de estos recursos las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales.

Siete. La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

a) Inadmisibilidad del recurso.

b) Validez de la votación y de la proclamación de resultados en la provincia a que se refiera.

c) Validez de la votación con nueva proclamación de resultados.

d) Nulidad de la votación y necesidad de efectuar nueva convocatoria en el ámbito correspondiente cuando los hechos recogidos en sentencia fuesen determinantes del resultado.

Ocho. Contra la sentencia que recaiga en estos recursos contencioso-electorales no podrá interponerse recurso alguno ordinario o extraordinario."

que adopten las Juntas Electorales Provinciales sobre los resultados del escrutinio general pueden ser objeto de recurso contencioso-electoral. El recurso contencioso-electoral ha de interponerse, en los cinco días siguientes a la adopción del acuerdo, ante aquella Junta que haya adoptado el acuerdo que se recurre.

El procedimiento del recurso contencioso-electoral es el mismo que el establecido por la legislación electoral para aquel cuyo objeto es la validez de las elecciones. Pueden interponer el recurso contencioso-electoral o pueden oponerse a los recursos que se interpongan, los representantes de los Grupos Políticos con representación parlamentaria, o los representantes de los Grupos Políticos que hubieran obtenido, al menos, un 3% de los sufragios válidamente emitidos en las ultimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados[625].

Para conocer de estos recursos serán competentes las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA.[626] La sentencia declarará inadmisible el recurso, o bien determinará la validez de la votación y de la proclamación de los resultados de la provincia a la que haga referencia el recurso, o bien determinará la validez de la votación con una nueva proclamación de resultados, o bien declarará la nulidad de la votación y la necesidad de efectuar una nueva convocatoria en el ámbito correspondiente cuando los hecho recogidos en la sentencia fuesen determinantes del resultado. Contra esta sentencia recaída en un recurso contencioso-electoral no se podrá interponer recurso ni ordinario ni extraordinario.

El artículo 19º es el último de la LO 2/1980. Más allá del mismo resulta de especial interés la disposición adicional[627] la cual indica que esta la LO 2/1980 no

---

625 Esto en lo que concierne al referendo consultivo, respecto al referendo relativo a la iniciativa del proceso autonómico, el artículo 19º.5 de la LO 2/1980 legitima también para presentar recursos contencioso-electorales o para oponerse a los recursos presentados a las Corporaciones Locales en cuyo ámbito territorial se celebrara el referendo.

626 El artículo 19º.6 de la LO 2/1980 hace referencia a las *"salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales."* Ha de entenderse que se refiere a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA.

627 Disposición Adicional de la LO 2/1980:

"Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización."

regula los referendos que se puedan realizar en el ámbito municipal sobre materias locales. Estos referendos locales, no obstante -y como se estudia pormenorizadamente páginas más adelante-, requerirán siempre para ser convocados de autorización previa del Estado.

Vista la regulación del referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia, resulta interesante realizar en este punto una serie de observaciones a sumar a las ya hechas en las páginas anteriores.

A esta modalidad de referendo se le suele criticar que, en muchos aspectos, posee un marcado carácter plebiscitario o de ratificación de las políticas del Ejecutivo si no de la misma figura del Presidente del Gobierno, pues la iniciativa de la convocatoria surge del Gobierno y la materia sobre la cual se convoca el referendo sólo la puede elegir el mismo Gobierno personificado en su Presidente. A la hora de analizar si esta modalidad de referendo tiene o no rasgos plebiscitarios no hay que olvidar que, como se ha señalado páginas atrás, es habitual considerar que la diferencia entre un referendo y un plebiscito consiste en que un referendo versa sobre actos legislativos mientras que un plebiscito lo hace sobre decisiones políticas y es el mismo artículo 92.1 CE el que afirma que la materia objeto de este tipo de referendo son *"las decisiones políticas de especial trascendencia."*

Es fácil, por tanto, percibir este referendo, no tanto como una mera consulta popular cuyo objetivo no es más que la consulta en sí, sino como un instrumento de reforzamiento de una decisión o una posición política del Presidente del Gobierno -frente a la oposición parlamentaria, por ejemplo-.

Otra cuestión de importancia a la hora de examinar la regulación del referendo consultivo regulado en el artículo 92 CE es la relativa al ámbito territorial respecto al cual se puede convocar el mismo. Los dos referendos consultivos que se han realizado en España desde que existen la Constitución y la LO 2/1980 han sido de ámbito nacional. Igualmente, tanto el articulado de la Constitución -artículos 62.c, 92, 149.1.32º- como el de la LO 2/1980 -artículos 2º y 6º- manifiestan claramente que es el Estado -entendiendo por tal al Estado Central, pues, como bien es sabido, tanto las CCAA, como los municipios, son Estado- quien tiene la competencia de autorizar la convocatoria del referendo consultivo -a través de un procedimiento en el que, como ya se ha analizado, la iniciativa la tiene el Presidente del Gobierno, la autorización la da el Congreso de los Diputados y la convocatoria la realiza el Rey-.

Sin embargo, podría afirmarse que ni de la Constitución ni de la LO 2/1980 se extrae que el referendo consultivo tenga que ser necesariamente de ámbito

nacional, pues no se exige así expresamente. Desde esta reflexión la pregunta sería: ¿podría convocarse un referendo consultivo del artículo 92 CE en un ámbito territorial inferior al nacional? A continuación se plantean la respuesta positiva y la negativa con sus respectivos argumentos.

Es relevante recordar en este punto que lo que sí que reconoce explícitamente la LO 2/1980 en su disposición adicional es que, siempre que exista autorización previa del Estado -del Gobierno de la Nación-, se pueden realizar consultas populares en el ámbito municipal. En este sentido hay que remitirse al artículo 71 de la Ley 7/1985, de bases de régimen local, el cual afirma que *"de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local."*

Aunque tanto la LO 2/1980 como la Ley 7/1985 utilizan la expresión "consulta popular" y no la expresión "referendo consultivo", no parece descabellado entender ambas expresiones como sinónimas. Cosa que se podría afirmar que confirma el artículo 71 de la Ley 7/1985 que considera materia de estas consultas populares locales aquellos asuntos que sean *"de especial relevancia"* lo cual parece muy similar a como se expresa el artículo 92.1 CE cuando habla de decisiones políticas *"de especial trascendencia."* Lo que corroboraría que, cuando menos, la materia de ambos tipos de consultas posee las mismas características.

Ciertamente, si se asume un sentido amplio del término y por referendo[628] se entiende la convocatoria, por parte de la autoridad política competente por habilitación legislativa -en el caso nacional el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno en virtud del artículo 92 CE, en el caso municipal el alcalde en virtud del artículo 71 de la Ley 7/1985-, de la ciudadanía para que vote sobre una cuestión planteada por dicha autoridad competente, siendo los efectos de dicha votación de carácter informador u orientador, pero en ningún caso vinculantes, tan referendo consultivo es aquel que surge de la iniciativa del Presidente del Gobierno, como aquel que procede de la iniciativa del alcalde de una localidad.

---

628 Más allá de la materia sobre la cual se convoque, pues ya se ha indicado que, aunque *strictu sensu* el referendo debería versar sólo sobre disposiciones legales, en la práctica, el propio artículo 92 CE habla de "*decisiones políticas de especial trascendencia*", lo cual parecería materia más propia de un plebiscito que de un referendo.

Luego, se puede considerar que en el ordenamiento español es posible no sólo el referendo consultivo en el ámbito nacional (artículo 92 CE), sino también el referendo consultivo -aunque su denominación "oficial" sea la de consulta popular- en el ámbito local (artículo 71 Ley 7/1985), siendo requisitos de éste que cuente con la autorización previa del Gobierno de la Nación y que verse sobre *"asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local"*. Visto esto la cuestión es, ¿no sería factible igualmente que, por iniciativa del Gobierno de la Nación, pudiera llevarse a cabo un referendo consultivo de ámbito territorial menor que el nacional -por ejemplo, de ámbito autonómico- siempre que el mismo tratara sobre asuntos cuya competencia fuera propia de dicho ámbito territorial?

Es decir, si el Presidente del Gobierno decide proponer la realización de un referendo consultivo limitado geográficamente al territorio de una CCAA, ¿podría hacerlo? En principio, de las normas estudiadas no parece deducirse prohibición expresa alguna. Ningún artículo ni constitucional ni de la LO 2/1980 exige que el referendo consultivo sea de ámbito nacional -y ya se ha comprobado que pueden darse referendos consultivos de ámbito local-, en ese caso, ¿por qué no considerar como válida la posibilidad de realizar a iniciativa del Gobierno de la Nación referendos consultivos autonómicos?[629]

Los dos requisitos a cumplir serían, por un lado seguir el procedimiento que establecen el artículo 92 CE y la LO 2/1980 -lo cual, en principio, no revestiría grandes problemas, pues ningún artículo de la ley establece estrictamente un ámbito territorial concreto para la realización del referendo consultivo[630]- y, por

---

[629] Es importante no confundir la posibilidad que aquí se expone con el hecho bien distinto de que una CCAA en base a su Estatuto de Autonomía convoque en su territorio una consulta popular sobre una materia de competencia propia.

Lo que se está exponiendo en estas páginas es si se podría dar el caso de que en base al artículo 92 CE se convocara -por parte del Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso- un referendo consultivo en un ámbito territorial menor que el nacional y qué papel jugaría en este proceso una CCAA si dicho ámbito fuera el de su territorio.

Esto no hay que confundirlo con la posibilidad -analizada en profundidad en la sección correspondiente de la presente Tesis- de que una CCAA sirviéndose de la regulación de su Estatuto de Autonomía -por poner un ejemplo, el artículo 78 del Estatuto andaluz o 122 del Estatuto catalán- convoque en su territorio una consulta popular sobre una materia de competencia propia. En este caso, la norma que permitiría esta consulta popular sería el Estatuto de Autonomía, mientras que lo que se analiza en estas páginas es si sería posible la realización de un referendo consultivo de ámbito -por ejemplo- autonómico cuyo fundamento jurídico fuese una lectura amplia del artículo 92 CE.

[630] Si bien es cierto que, como la LO 2/1980 no recoge la posibilidad de un

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

otro lado y como parece marcar la lógica, que el referendo consultivo tratara de materias propias de la competencia de dicha CCAA. No sería factible convocar un referendo consultivo autonómico sobre materias de competencia estatal, pues sobre éstas quien habría de votar sería el conjunto del pueblo español en quien recae la soberanía nacional, pero sí sería posible convocarlo sobre materias de competencia autonómica, pues, de la misma manera que la ciudadanía de una CCAA puede votar -y de hecho en varios casos ya lo ha hecho- en un referendo de ámbito autonómico sobre la ratificación o no de un Estatuto de Autonomía, ¿por qué no habría de poder votar sobre una consulta no vinculante que se le hiciera acerca de una de las competencias recogidas en dicho Estatuto de Autonomía?

Cuestión sobre la que es más difícil posicionarse es sobre qué órganos del Estado deberían tomar parte en la convocatoria de este hipotético "referendo consultivo autonómico de iniciativa estatal." En principio, dado que, en definitiva no sería más que la adaptación del referendo consultivo del artículo 92 CE al ámbito autonómico y que el soporte constitucional y legal sería el mismo que el de aquel, los sujetos participantes deberían ser también los mismos. Esto es: el Rey convoca, el Presidente del Gobierno propone y el Congreso de los Diputados da una autorización previa.

Pero si la materia sobre la que versa el referendo consultivo autonómico de iniciativa estatal es de carácter autonómico, ¿qué papel jugaría la Asamblea Autonómica de la CCAA en la que se realizase el referendo? ¿Sería necesario que autorizara previamente o no sería necesario? ¿Y el Presidente de la CCAA qué rol desempeñaría? Porque en las consultas populares locales es el alcalde el que toma la iniciativa, pero en este caso, aun y ser el ámbito autonómico el afectado, quien tomaría la iniciativa sería el Presidente del Gobierno.

Por un lado se podría concluir que, ya que el procedimiento a seguir es el marcado en el artículo 92 CE y en la LO 2/1980, los sujetos participantes deben ser estrictamente los mismos que indican estas normas. Es decir, que ni la Asamblea Autonómica ni el Presidente de la CCAA tendrían ninguna intervención. Pero, por otro lado, si la materia sobre la que vota la ciudadanía de una CCAA es competencia de dicha CCAA algo tendrán que decir al respecto sus instituciones. Siempre se podría afirmar que, al fin y al cabo, el

---

referendo consultivo derivado del artículo 92 CE en un ámbito territorial menor que el nacional, no sería descartable y parece que sí bastante aconsejable la necesidad de incluir en el articulado de esta ley las consecuentes modificaciones para regular adecuadamente tanto el procedimiento de celebración, como la existencia misma de este referendo.

referendo es consultivo y no supone vinculación alguna para las instituciones autonómicas, pero es innegable que alguna repercusión, aunque fuera política y no jurídica, tendría el resultado del referendo.

También se podría argüir que las instituciones autonómicas se podrían negar a la realización del referendo alegando que el mismo es una intromisión en sus competencias por parte del Gobierno de la Nación, lo cual llevaría a que el referendo consultivo necesitara, al menos, de la participación de las instituciones de la CCAA en la autorización del inicio del proceso. La respuesta del Gobierno de la Nación a esta negativa autonómica podría ser la de afirmar que con el referendo consultivo no se invade competencia autonómica alguna, pues ni se legisla sobre una competencia autonómica, ni se ejecuta dicha competencia. No obstante, resulta obvio que, aunque solo fuese a nivel político, un referendo consultivo de ámbito autonómico tendría suficientes repercusiones sobre la vida política de una CCAA como para que sus instituciones no aceptaran su realización sin su consentimiento previo.

Podría producirse también el fenómeno inverso y que las instituciones autonómicas no sólo no se opusiesen a la convocatoria del referendo, sino que fuesen ellas mismas las que solicitasen al Gobierno de la Nación que propusiera la realización de un referendo consultivo autonómico en su territorio[631]. Lógicamente, esta solicitud de las instituciones autonómicas habría de ser de carácter político, pues la posibilidad de que la misma tenga lugar no se recoge en las normas estudiadas. En este sentido, no parece inviable que el proceso se desarrolle de esta forma. En teoría, al ser la solicitud autonómica de carácter político y no jurídico, sería el Gobierno de la Nación el que, a efectos jurídicos, iniciara el proceso, con lo que el mismo se desarrollaría de manera normal siguiendo el artículo 92 CE y la LO 2/1980.[632]

---

631 Un ejemplo de esto sería una CCAA que, no pudiendo organizar un referendo consultivo en su territorio, se dirigiera al Estado para que éste, sirviéndose del referendo consultivo del artículo 92 CE, lo convocara por ella.

632 Sobre este punto Linde Paniagua apunta que cabe concebir la posibilidad de que se dé una iniciativa ya de las Corporaciones Locales, ya de las CCAA, *"dirigida al Presidente del Gobierno, que podrá libremente estimar la conveniencia de iniciar el procedimiento de convocatoria regulado en el artículo 92 de la Constitución."*

Linde Paniagua no sólo considera que *"no puede excluirse la posibilidad de que en el ámbito de una Comunidad Autónoma pueda celebrarse un referendo consultivo o que el ámbito sea otro"*, sino que, además, opina que la limitación que, a su juicio, hace la disposición adicional de la LO 2/1980 al mencionar sólo a los ayuntamientos y no a las CCAA es *"de todo punto inconstitucional."*

Este autor también reflexiona sobre si la expresión "de especial trascendencia" que utiliza el artículo 92 CE permite concebir la posibilidad de que se puedan realizar

El *quid* de esta cuestión es que, aunque teóricamente nada impide al Presidente del Gobierno tomar la iniciativa para la realización de un referendo consultivo cuyo ámbito territorial sea una CCAA -tal vez necesitara la autorización de las instituciones de la CCAA, puesto que el referendo sería sobre una competencia de la CCAA, pero si contara con esta autorización no parece que hubiera mucho mayor problema para la realización del referendo-, no hay ninguna norma que prevea explícitamente esta posibilidad, con lo que esto supone de dificultad.

En definitiva, dado que nunca se ha producido un referendo de estas características y ya que no existe ninguna norma jurídica concreta que lo recoja explícitamente -pero tampoco ninguna que lo prohíba- no puede haber más conclusión que es esta una cuestión difícilmente resoluble -en el presente y a falta de reformas legislativas- sin acudir a la política-ficción o esperar a que haya un Presidente del Gobierno que decida tomar la iniciativa de organizarlo.

No obstante y todo lo dicho hasta ahora, también sería posible sostener con argumentos la idea contraria. Es decir, que en base al artículo 92 CE no se puede convocar un referendo consultivo en un ámbito territorial que no sea el nacional.

Si se desea argumentar que el referendo consultivo contenido en el artículo 92 CE ha de ser necesariamente de ámbito nacional y no puede realizarse en ámbitos territoriales menores, a donde habría que acudir sería al primer punto del artículo 92 CE cuando indica que *"las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos."* Si se entiende que con "todos los ciudadanos" el artículo 92 CE está haciendo referencia a todos los ciudadanos españoles, a todos los ciudadanos de la Nación, lógicamente, ya no sería posible convocar un referendo consultivo de ámbito territorial menor al nacional con base en el artículo 92 CE, pues, en cualquier referendo que se convocara deberían participar todos los ciudadanos españoles y no sólo los de una autonomía o los de una provincia.

---

referendos consultivos que no sean de especial trascendencia, sino sólo de una trascendencia menor, siendo los mismos regulados al margen del artículo 92 CE salvo por la necesaria autorización previa del Estado. No obstante, el propio autor reconoce la confusión que esta posibilidad podría generar así como concluye que "*la Constitución ha querido que se utilice el referendo consultivo con economía de medios, de modo que las consultas sólo puedan tener lugar en relación con decisiones políticas de especial trascendencia, excluyendo así la posibilidad de que por un utilización abusiva el instrumento deje de tener operatividad alguna.*" Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 380-381.

Entender esta expresión de semejante modo se justificaría en el hecho de que la Constitución es una norma jurídica de ámbito nacional y, por tanto, si en un artículo se refiere a todos los ciudadanos, hay que entender que se hace referencia a todos los ciudadanos de la Nación, de España. También es cierto, aun y lo dicho y si se sigue deseando sostener la posibilidad de convocar un referendo consultivo del artículo 92 CE en un ámbito territorial menor que el nacional, que la expresión "todos los ciudadanos" no concreta a qué ciudadanos se refiere. Podrían ser todos los ciudadanos de la Nación, pero también todos los ciudadanos de cualquier ámbito territorial menor, dado que no lo especifica explícitamente.

Existe otro punto más a tener en cuenta para argumentar una negativa a la posibilidad de convocar referendos consultivos del artículo 92 CE en ámbitos territoriales menores que el Nacional y éste es la referencia que hace el artículo 92.2 CE al Congreso de los Diputados como sujeto autorizante de la convocatoria del referendo. El razonamiento consistiría en afirmar que, si se dota al Congreso de esta facultad autorizante del referendo consultivo siendo el Congreso aquel que detenta -junto con el Senado y en representación de la ciudadanía- el Poder Legislativo de la Nación, es porque, necesariamente el referendo consultivo del artículo 92 CE ha de tratar sobre cuestiones que afectan al ámbito legislativo nacional y, por ello, nadie sino el Congreso puede, en representación del conjunto de la ciudadanía de la Nación, autorizar la convocatoria del referendo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Evidentemente, si se concluye que el referendo previsto en el artículo 92 CE sólo puede tratar sobre cuestiones que afecten al ámbito legislativo nacional, sería inviable realizar un referendo consultivo del artículo 92 CE en un ámbito territorial menor que el nacional, pues no sólo deberían participar en dicho referendo los ciudadanos de dicho ámbito menor que el nacional, sino todos los ciudadanos de la Nación.

2.2.- Práctica del referendo consultivo.

Dos han sido las ocasiones en que se ha llevado a la práctica el referendo consultivo regulado en el artículo 92 de la Constitución: el referendo sobre la permanencia de España en la OTAN que se realizó el 12 de marzo de 1986 y el referendo sobre la ratificación del "Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa" que se practicó el 20 de febrero de 2005.

<u>2.2.1.- Referendo consultivo sobre la permanencia de España en la OTAN:</u>

El primer referendo celebrado en aplicación del artículo 92 de la Constitución versó sobre la permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Este referendo vino precedido por la aprobación por parte de las Cortes de la incorporación de España a la OTAN.[633]

El Ejecutivo presidido por Calvo Sotelo agilizó los trámites para formalizar la incorporación de España a la OTAN antes de agotar la legislatura. Como requisito previo a la aprobación parlamentaria se interesó el informe del Consejo de Estado que por unanimidad emitió dictamen favorable al ingreso aunque éste sólo obtuviese la mayoría simple en la Cámara Baja. Presentada en el Congreso el 31 de agosto de 1981 la solicitud de adhesión, la Comisión de Exteriores informó positivamente la adhesión a la vez que desestimó dos mociones del PCE instando la convocatoria de referendo.

Durante los días 27, 28 y 29 de octubre de 1981 tuvo lugar en el Pleno del Congreso la discusión del ingreso en la OTAN. A lo largo del debate parlamentario se rechazaron por la UCD y por AP las mociones presentadas en favor de la convocatoria de un referendo sobre la incorporación y, con el voto favorable de estos dos partidos más los de nacionalistas vascos y catalanes, se aprobó en el Congreso la incorporación de España a la OTAN por 186 votos a favor y 146 en contra. El Senado ratificó la decisión del Congreso el 26 de noviembre de 1981.

Durante este proceso y a lo largo de la campaña electoral para las elecciones generales de 1982, mientras UCD y AP abogaban por la plena integración en la OTAN, el PSOE y el PCE insistieron en la necesidad de que se realizara una consulta popular sobre esta incorporación. De esta manera, el PCE incluía en su programa la celebración de un referendo en el plazo de seis meses y Felipe González, entonces Secretario General del PSOE, se comprometió a celebrarlo si llegaba al poder, dándose la circunstancia de que el PSOE, durante el proceso de incorporación a la OTAN, se manifestó en el sentido de que el referendo estuviese dirigido a la salida de España de la OTAN.

Sin embargo, una vez el PSOE llegó al poder el 28 de octubre de 1982 obteniendo su primera mayoría absoluta, comenzó un proceso de progresivo cambio de opinión y de una marcada ambigüedad respecto a la salida o a la permanencia en la OTAN. Así, hasta la primavera de 1983 la postura del

---

633 Se sigue en la narración histórica de los acontecimientos a Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 59 y ss.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Gobierno parecía indicar que se iba a respetar el compromiso electoral de las elecciones del año anterior de celebrar una consulta popular para la salida de la OTAN, pero, a partir del verano de ese mismo año, el discurso del gobierno comenzó a modificarse paulatinamente hasta que se situó en una postura de neutralidad ante la consulta.

En el debate sobre el estado de la nación de octubre de 1984 el Presidente del Gobierno presentó un decálogo sobre seguridad exterior y fijó para febrero de 1986 la celebración del referendo sobre la permanencia en la OTAN. Para entonces su postura ya había cambiado por completo y era la de apoyar la permanencia. Así, en el XXXº Congreso del PSOE se aprobó a propuesta de Felipe González la permanencia en la OTAN. La oposición de izquierdas continuó la solicitud de celebración de un referendo para la salida de la OTAN y fueron diversas las manifestaciones y marchas a las bases militares de utilización conjunta.

El 31 de enero de 1986 el Gobierno envió a las Cortes el decreto de la convocatoria del referendo y obtuvo la autorización del Congreso para la convocatoria del referendo con los votos favorables del Grupo Socialista y del Grupo Mixto, los votos en contra del Grupo Popular y la abstención de los nacionalistas. En total, 207 votos a favor, 103 en contra y 20 abstenciones.

La fijación de la fecha del referendo no fue materia sencilla, pues se preveía como inminente la repetición de las elecciones autonómicas en Galicia tras no haber conseguido la investidura como Presidente de la Xunta Gerardo Fernández Albor el 17 de enero. Si finalmente se confirmaba esta circunstancia y se realizaban nuevas elecciones autonómicas en Galicia, los plazos legales para la celebración del referendo eran limitados, pues no podría realizarse el referendo antes del 9 de marzo, pero tampoco más tarde del 16 de marzo. Tampoco fue cuestión de común acuerdo hasta qué punto sería vinculante el referendo -aunque este carácter vinculante fuese sólo de tipo moral, pues iba a ser, evidentemente un referendo consultivo del artículo 92 CE- ni las repercusiones que tendría para el Gobierno el voto popular si éste era negativo a sus pretensiones.[634]

---

[634] En este sentido, y respecto a las repercusiones del referendo, de Esteban y López Guerra escribían que *"la vinculación del Gobierno que consulta al resultado del referéndum resulta (...) evidente, y no cabe, en consecuencia, tratar de minusvalorar o reducir en sus importantes efectos ni el instrumento constitucional que ofrece a los gobernantes el artículo 92 de la Constitución, ni la responsabilidad de los electores que, a través de dicho instrumento, se convierten en sujetos constitucionales directamente activos respecto a una decisión trascendente."*

Comenzada la campaña -que se prolongaría durante catorce días- el Gobierno se mostró marcadamente a favor de que España permaneciera en la OTAN, hasta el punto de que el Presidente del Gobierno envió una carta personal a todos los ciudadanos y el Gobierno duplicó los fondos dedicados a la campaña e intensificó el número de actos públicos celebrados con asistencia de sus miembros.

El Gobierno y con él el PSOE dedicaron la campaña, por un lado, a justificar la necesidad de la realización de un referendo como un acto de responsabilidad política y compromiso democrático del Gobierno[635] y, por otro lado, a convencer a los electores de que la permanencia de España en la OTAN era necesaria no sólo por el hecho en sí de seguir formando parte de una relevante organización internacional de carácter militar, sino como, en cierta manera, "símbolo" de la pertenencia de España a Europa -a la Comunidad Económica Europea- y a las democracias occidentales. Es decir, durante toda la campaña la permanencia en la OTAN se relacionó desde el Gobierno, de una u otra forma, con que España permaneciera en la senda de la modernidad y el progreso.[636]

Hay que destacar que la permanencia de España en la OTAN era concebida por el Gobierno desde la condición previa de mantener la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español, así como desde el deseo de proceder a la reducción progresiva de la presencia militar de los EEUU en España.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esteban, J. de y López Guerra, L. *Referéndum consultivo y decisión política*, Diario El País, 30 de enero de 1986, pág. 12

635 Así, el 12 de enero de 1986 declaraba el Vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra en el diario El País -pág. 13-, que "*el referéndum es el mejor modo de resolver profundas escisiones, hasta ahora existentes en nuestra sociedad, sobre el papel, los intereses y la seguridad de España en el contexto internacional (...) que la legitimidad de una decisión política está en función, antes que de su contenido, del procedimiento por el que tal decisión se adopta es algo que ya resulta un axioma para la filosofía política más actual. Este principio de la legitimidad por el procedimiento o, si se prefiere, de la aceptación de la decisión política en virtud de la forma en que se toma y en que recibe el apoyo popular es, en último término, lo que explica esa especial adecuación, prevista por nuestra Constitución, del referéndum para las cuestiones de especial trascendencia.*"

636 Recogía el diario El País el día 5 de febrero de 1986 en su página 14 la siguiente declaración del Gobierno:"*el Gobierno ofrece el camino más realista, más conveniente para España, porque las consecuencias de la salida serían traumáticas y no previsibles.*"

La gran mayoría de las fuerzas políticas, si bien no se posicionaron explícitamente a favor del sí a la permanencia en la OTAN, no lo hicieron en contra y las apariciones de personalidades políticas favorables a la permanencia en la OTAN en actos públicos o en medios de comunicación de todo tipo se multiplicaron llegando a ser muy superiores en número a aquellas apariciones públicas de personalidades políticas que pedían la salida de la OTAN.

Salvo desde las filas comunistas y, en una medida bastante menos marcada, desde la UGT y desde las Juventudes Socialistas[637], todas las fuerzas políticas relevantes o bien se decantaron por pedir el "sí" a la permanencia en el referendo o, a lo sumo, tomaron la postura de no tomar ninguna postura y dejar libertad de voto a sus electores -caso del CDS[638], PNV, Convergencia Democrática de Cataluña[639] o, con ciertas contradicciones internas, la propia AP[640]- aunque muchos líderes de estas fuerzas manifestarían públicamente su voluntad de votar por la permanencia en la OTAN.

---

637 Desde la UGT y las Juventudes Socialistas se defendió el no a la permanencia en la OTAN, pero en la práctica no se realizó campaña electoral. Algunos dirigentes de Izquierda Socialista sí hicieron campaña a favor del no, pero lo hicieron a título personal.

638 El Centro Democrático y Social mantuvo una cierta ambigüedad frente el referendo a la espera de la celebración de un congreso en el que el partido tomara una decisión común. Este congreso se celebró el 12 de marzo y finalmente se decidió apostar por dar libertad de voto a su electorado.

639 El PNV, Convergencia y el Partido Reformista Democrático inicialmente se desentendieron del referendo por considerarlo una cuestión exclusiva del Gobierno, pero al final se posicionaron dando libertad de voto a sus electores, si bien muchos de sus líderes se manifestaron en los medios de comunicación a favor del sí en el referendo.

640 La postura de Coalición Popular -formada por Alianza Popular, Partido Demócrata Popular y Partido Liberal- ante el referendo fue ciertamente contradictoria, pues, por una parte se mostraba a favor de la permanencia en la OTAN y defendía la incorporación plena a la estructura militar, pero, por otra parte planteó -en gran medida con la vista puesta en las siguientes elecciones generales- el referendo como una consulta popular no ya sobre la permanencia o no permanencia en la OTAN, sino sobre el Gobierno y su labor en términos generales, siendo su deseo el que el referendo se convirtiese en un voto de castigo contra el Gobierno y su Presidente.

En la práctica, desde este polo político, partiendo de una inicial defensa del "no", se acabó defendiendo la abstención activa, el voto en conciencia y la libertad de voto de cada elector. Se pretendía así compaginar en cierta manera la crítica al Gobierno con la defensa de la permanencia en la OTAN.

Manuel Fraga declaró al diario El País -pág. 13- el 13 de enero de 1986 que *"estamos dispuestos a aceptar la modificación del artículo 92 e incluir la celebración de consultas para algunos temas, pero no para este tipo de extraños referendos de cuestiones como el que nos ocupa, de una decisión que fue aprobada por el Parlamento hace cuatro años y que tres años más tarde se pretende modificar."* Desde Alianza

El referendo fue enfocado desde el Gobierno con el objetivo no sólo de ganarlo, sino además con el objetivo de obtener unos niveles de participación elevados, pues existía una importante preocupación porque la abstención fuera demasiado importante, lo cual provocó que a lo largo de la campaña los fondos dedicados a la misma, así como el número de actos públicos y las apariciones de los miembros del Gobierno en los mismos, aumentaran considerablemente. Se planteó la cuestión de en qué medida vincularía al Gobierno el resultado del referendo si el mismo era negativo o si tenía una participación demasiado baja, así como si un resultado adverso al Gobierno podría provocar la convocatoria anticipada de elecciones.

En este sentido, en febrero de 1986, en el transcurso del debate sobre paz y seguridad, se presentaron en las Cortes por la oposición cinco proposiciones -el Grupo Popular presentó dos y *Esquerra Republicana de Catalunya, Euzkadiko Ezquerra* y el Partido Comunista presentaron una cada uno-, dándose el caso de que una de ellas tenía por objeto la aprobación del carácter vinculante del resultado del referendo. Ante esto, el Presidente del Gobierno tuvo que insistir en que, aunque a la vista del artículo 92 CE el referendo era sólo consultivo, en la práctica su valor sería vinculante para el Gobierno, pues *"ningún Gobierno democrático representativo podría oponerse a la opinión mayoritaria del pueblo. Debe actuar en consecuencia con la decisión popular."*[641]

La campaña institucional tuvo como eslogan publicitario principal: *"Es tu derecho a votar."* Se gastaron más de 600 millones de pesetas -unos 3.6 millones de euros- y se pidió el voto en castellano, catalán, vasco[642] y gallego en medios

---

Popular se criticaron elementos del referendo tales como su celebración en día laborable, pues se entendía que con ello se ejercía una intimidación directa o indirecta al electorado, ya que las empresas exigirían a los trabajadores la papeleta de voto a cambio de las horas de descanso dadas para ir a votar. A raíz de esto la Federación de Empresarios del Metal de Zaragoza presentó un recurso contra la remuneración reconocida en el Real Decreto 218/1986 para poder ejercer su derecho de participación política. Las sucesivas resoluciones del Tribunal Supremo (Sala Tercera de 9 de mayo y Sala Especial de Revisión de 20 de diciembre de 1990) dieron fin a este recurso considerando que el deber de participación tiene más un carácter ético que jurídico. Confirmando esto se pronunció el Tribunal Constitucional en Auto de 15 de noviembre de 1991.

641 En estos términos se expresó Felipe González tal como recoge el diario El País del día 13 de enero de 1986 en su página 13.

642 En el País Vasco se produjo un contencioso entre la Administración Central y las Juntas Electorales Provinciales a causa de la decisión de éstas de admitir la impresión de papeletas electorales impresas en vasco. Ante esto, la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado comunicó a los Gobiernos Civiles del País Vasco la

de comunicación -televisión, radio, prensa, revistas, etc.- tanto nacionales como autonómicos. Los espacios gratuitos de propaganda electoral -para los partidos políticos con representación parlamentaria- en televisión se repartieron dando 50 minutos al PSOE, 30 minutos a Coalición Popular, 15 minutos a CIU, PNV, CDS y PSOE-PSC y 5 minutos al Grupo Mixto. Se otorgaron las horas de máxima audiencia a los partidos con representación parlamentaria mayoritaria. El CDS, *Euzkadiko Ezquerra,* el PSUC y el PCE presentaron reclamaciones ante la Junta Electoral Central al estar en desacuerdo con este reparto de tiempos. El PCE entregó su tiempo de espacios electorales gratuitos a la Plataforma Cívica por la salida de España de la OTAN.

La consulta popular estuvo regulada por el Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, por el que se somete a referendo de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica; el Real Decreto 215/1986, de 6 de febrero, de normas para la celebración del referendo; el Real Decreto 216/1986, de 6 de febrero, por el que se regulan las características oficiales de los elementos materiales a utilizar en el referendo; de forma supletoria, la consulta popular también estuvo regulada por la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo; así como por la LO 5/1985, del Régimen Electoral General. El Real Decreto 1732/1985, relativo a las condiciones de los locales y características oficiales de los elementos materiales a utilizar en los procesos electorales, y el Real Decreto 1733/1985, sobre solicitud de voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida emitirlo personalmente, completaron la regulación de la consulta popular de 1986.

El 12 de marzo de 1986 se celebró el referendo. La pregunta planteada a los ciudadanos y que se contenía en el artículo 2 del Real Decreto 214/1986 era la siguiente: *"¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?."*

El resultado fue favorable a que España permaneciera en la OTAN. El 52´5% de los votantes respaldaron dicha permanencia -9.054.509 sufragios-, dándose un voto negativo del 39´8% -6.872.421-, un 6´5% de voto en blanco y un voto nulo del 1´09%. La participación total fue de un 59´7%, siendo la abstención de un

---

conveniencia de recurrir en alzada en base al artículo 13.1 del Real Decreto 214/1986 que determinaba la nulidad de las papeletas que no se ajustasen al modelo oficial, las que ofreciesen dudas sobre la decisión del votante y en las que apareciesen tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta. Finalmente, la Junta Electoral Central resolvió a favor de la validez del voto emitido en cualquiera de las lenguas españolas cooficiales y, por tanto, también en vasco.

40´2%, es decir, incrementándose la abstención en veinte puntos sobre las legislativas de 1982 y ocho con respecto al referendo celebrado en 1978. [643]

Es de destacar que en Canarias, Cataluña, Navarra y el País Vasco sería el "no" el que triunfaría, alcanzándose en el País Vasco el tanto por ciento más elevado de voto negativo de toda España con un 65´17%. En Andalucía y en Castilla-La Mancha se obtuvo el tanto por ciento de voto positivo más elevado: más de un 60%. En el País Vasco y la Comunidad Valenciana se produjo el tanto por ciento de participación más elevado, mientras que Galicia -con Orense a la cabeza- fue donde hubo una abstención más elevada.

A la hora de explicar el aumento del nivel de la abstención respecto a consultas populares anteriores -el referendo de 1976 sobre la Ley de Reforma Política tuvo una participación del 77´7% y el referendo de 1978 sobre la Constitución tuvo una participación del 67´1% frente al 59´41% del referendo sobre la OTAN de 1986- las causas argumentadas son diversas: la especificidad del referendo de 1986, que no se planteaba en términos de selección de candidatos, sino de elección de una respuesta a una consulta concreta, pudo producir un distanciamiento del electorado; este distanciamiento también pudo producirse como efecto del objeto en sí de la consulta -política exterior- y la forma de plantearla que pudo no ser lo suficientemente claro para el ciudadano medio.[644]

Otras causas de la abstención pudieron ser los bajos niveles de interés e información sobre los temas de política exterior tratados en el referendo, la novedad que en la cultura política española supusieron los temas de política exterior, el elevado grado de escepticismo en amplias capas del electorado respecto a la eficacia del referendo, así como los discursos no siempre claros y matizados de las diversas fuerzas políticas que en poco contribuyeron a informar adecuadamente a los electores.[645]

Más allá de estas posibles razones, lo cierto es que, si se examinan los niveles de participación en las distintas consultas populares realizadas en España -incluyendo incluso las de la época franquista-, los mismos forman una curva claramente descendente. Así, si las consultas franquistas tuvieron unos niveles de participación que rondaron el 90% del electorado, el referendo de 1976 tuvo

---

643 Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

644 Estas causas ofrece Pérez Sola en *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 68.

645 Estas causas sugiere el Equipo de Sociología Electoral en "El referéndum sobre la OTAN y sus consecuencias", *Revista de Estudios Políticos*, nº 52, pág. 195 y ss.

una participación de un 77%, el de 1978 de un 67% y los referendos de los Estatutos de Autonomía celebrados entre 1979 y 1981 de entre un 64% y un 53% -sin tener en cuenta el nivel de participación del referendo del Estatuto de Galicia que sólo fue de un 28%-.

Es decir, que el referendo de la OTAN tuviera una participación del 59% del electorado y que, por tanto, la abstención fuera considerable, pudo deberse a una suma de multitud de motivos particulares entre los cuales cabe situar los citados anteriormente, pero también puede entenderse como un escalón más en la dinámica general del descenso de la participación en las consultas populares españolas que se percibe al examinar el conjunto de niveles de participación de todas ellas.

En ese caso, los motivos de la elevada abstención del referendo de la OTAN habría que analizarlos no sólo desde el estudio aislado de ese referendo, sino también en relación con las restantes consultas populares realizadas en los años de la Transición -desde el referendo de la Ley de Reforma Política de 1976 hasta el de la OTAN de 1986-. Así, si se estudia desde esta perspectiva, una de las causas de la elevada abstención podría ser el hartazgo de los electores, llamados a votar en multitud de ocasiones en un periodo de tiempo relativamente pequeño, lo cual, en determinadas comunidades autónomas, llevó a sus ciudadanos a votar prácticamente cada año.

No es descartable tampoco como causa de la elevada abstención -siendo en gran medida esta causa aplicable a la mayoría de los referendos- la sensación de inutilidad de su voto que pudieron padecer muchos electores, llamados a votar en un referendo en el que la decisión -la entrada en la OTAN- ya había sido tomada de antemano sin contar con ellos cinco años antes y en la que, más que para tomar una verdadera decisión, se les llamaba a votar para ratificar la decisión tomada años antes por sus representantes, los cuales, ahora de una manera ampliamente mayoritaria apoyaban dicho voto confirmativo de la decisión tomada en el año 1981.

No es descabellado suponer que gran número de electores no fueran a votar al pensar que no se confiaba en ellos para realmente decidir en política exterior, sino que simplemente el Gobierno intentaba cumplir una -posiblemente para el Gobierno bastante molesta- obligación adquirida en la campaña electoral anterior mediante la realización de un referendo en el que ellos como votantes no eran más que el invitado de piedra cuya única función era ratificar lo decidido por otros antes y asistir a cómo los partidos políticos utilizaban la

campaña del referendo no para debatir sobre la materia del mismo, sino para obtener réditos electorales a nivel nacional.

Los resultados del referendo de la OTAN fueron una sorpresa para muchos, pues los sondeos de opinión que se habían realizado desde el año 1981 señalaban que el voto de los españoles sería claramente a favor de la salida de la OTAN. Los motivos de la victoria de la permanencia en la OTAN que se acostumbra a argumentar son diversos: la capacidad del Presidente del Gobierno Felipe González para atraer el voto del electorado hacia el sí; el hecho de que gran parte del electorado del PSOE entendiera el voto positivo en el referendo como una muestra de respaldo al PSOE y a su apuesta por la permanencia en la OTAN; el no posicionamiento en contra -y, en muchos casos, el posicionamiento a favor a través de las declaraciones públicas de sus líderes- de la permanencia en la OTAN de la mayoría de los partidos políticos; etc.

Resulta de especial interés observar el extraordinario peso que tuvieron los partidos políticos -es decir, uno de los elementos esenciales de la democracia representativa- en un instrumento de la democracia participativa como fue el referendo de la OTAN de 1986[646]. Este fenómeno, que en principio pudiera parecer bastante paradójico -un mecanismo jurídico que aparentemente debiera servir, entre otras cosas, para favorecer la participación directa de los ciudadanos en su gobierno, acabó convirtiéndose en una herramienta de los partidos políticos para manifestar su carácter y poder de aglutinadores sociales, así como en un arma electoral de cara a las siguientes elecciones generales-, en la práctica no hizo más que confirmar el peso que la LO 2/1980 da a los partidos políticos en el desarrollo de la campaña electoral del referendo consultivo.

No es de extrañar, por otra parte, que, en un sistema de democracia representativa como el español en el que sólo son concebibles los instrumentos de la democracia participativa como complementos de la democracia representativa, la puesta en práctica de un referendo consultivo no tuviera como principal efecto la mayor implicación de los ciudadanos en su gobierno,

---

646 Partidos políticos con representación parlamentaria, pues tanto los partidos políticos extraparlamentarios como los colectivos de ciudadanos constituidos con motivo del referendo de 1986 tuvieron una relevancia mucho menor que la de los partidos políticos con representación en las Cortes. Esto se explica en gran medida en función de la regulación aplicable al referendo consultivo ya examinada en páginas anteriores y que convierte de hecho en protagonistas del mismo a los partidos políticos con representación parlamentaria, haciendo del resto de potenciales actores colectivos de la consulta popular -partidos extraparlamentarios, asociaciones, colectivos formados con objeto de la consulta popular, etc.- meros sujetos secundarios con escasa capacidad de dar publicidad a sus postulados e ideas.

sino, por el contrario, el marcado protagonismo de los partidos políticos como aglutinadores necesarios de la opinión pública y del voto.

Además, apenas nueve años después de las primeras elecciones democráticas tras el final de la dictadura, en una democracia joven como era la española, no dejaba de ser previsible que -contando además con el soporte y apoyo legal necesario para ello- los partidos políticos fueran los principales movilizadores de una sociedad en la que ellos mismos, desde el comienzo mismo de la democracia, habían aparecido como los más destacados actores democráticos.

Debe destacarse, por último, que lo que realmente se votó en este referendo fue la permanencia de España en la estructura civil de la OTAN, no en la estructura militar integrada. La efectiva incorporación a la estructura militar integrada de la OTAN se produciría el 7 de julio de 1997 gobernando el PP y sin la convocatoria de ningún tipo de referendo consultivo.

2.2.2.- Referendo consultivo sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa:

El segundo caso en que en España se recurrió al referendo consultivo regulado en el artículo 92 CE fue el 20 de febrero de 2005 en el referendo sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

Las características más destacadas del Tratado Constitucional -tal como se lo indicó el Gobierno al Tribunal Constitucional mediante Acuerdo adoptado por el Gobierno de la Nación en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 5 de noviembre de 2004- y como consta en la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, eran las siguientes:

a) La consolidación en un solo texto de los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, con la consiguiente sistematización y simplificación de sus disposiciones principales, y la inclusión de una serie de nuevos preceptos de gran contenido político e institucional, especialmente en la parte I y en los capítulos de la parte III relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia y la acción exterior de la Unión.

b) La integración en el Tratado de la Carta de derechos fundamentales de la Unión, dotándola de carácter jurídicamente vinculante, así como la inclusión de una cláusula habilitante que permitiría a la Unión adherirse como tal al Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que sometería a la Unión Europea

al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

c) La inscripción clara de ciertos principios fundamentales reguladores de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros (principio de atribución de competencias, principio de cooperación leal, principio de primacía del Derecho de la Unión, principio del respeto a la identidad nacional de los Estados, etc.).

d) El reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión Europea, facilitado por la "fusión" de los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea en un solo texto y por la desaparición de la estructura de "pilares" creada por el Tratado de Maastricht de 1992.

e) La simplificación de los instrumentos y procedimientos de acción de la Unión, que se ordenarían con el nuevo Tratado Constitucional en actos legislativos (ley y ley marco europeas), actos no legislativos (reglamentos y decisiones europeos) y actos no obligatorios (recomendaciones y dictámenes).

f) La introducción de la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeos) confiriera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de la ley o de la ley marco, dotándose así de una mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario.

g) La generalización del procedimiento de codecisión como procedimiento legislativo ordinario, es decir, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeos para adoptar normas de Derecho derivado.

h) La clasificación de las competencias de la Unión en tres categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Para el Gobierno, mientras que la lista de materias de las competencias exclusivas y la de las medidas de apoyo tenían carácter exhaustivo, la lista de las materias incluidas en las competencias compartidas era indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tenían carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Tanto el carácter no exhaustivo de las competencias compartidas como la subsistencia de una cláusula de flexibilidad (ex artículo 308 TCE) serían una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

i) La previsión de un nuevo papel para los Parlamentos nacionales a la hora de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. El Gobierno

explicaba en este punto que el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contenía un mecanismo, coloquialmente denominado de "alerta temprana", de acuerdo con el cual todas las propuestas de naturaleza legislativa de la Comisión debían ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que éstos pudieran emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeos. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emitiera dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión debería reexaminar su propuesta. Por último, el Gobierno exponía que el Tribunal de Justicia sería competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procediera, de sus Parlamentos nacionales, de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

El Presidente del Gobierno anunció su intención de convocar un referendo después de la firma en Roma el 29 de octubre de 2004 del Tratado Constitucional. La fecha del referendo, consensuada con todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, se fijó para el 20 de febrero de 2005.

Los motivaciones que explicarían por qué se decidió someter el Tratado Constitucional a un referendo serían varias y se podrían agrupar en dos grandes grupos[647]:

1º) la motivación cívica-democrática: en España nunca se había realizado una consulta popular sobre un tema relacionado con la Unión Europea. Se entró a formar parte de la CEE en 1986 sin consultarlo a los ciudadanos, se firmó el Tratado de Maastricht y los siguientes tratados sin acudir a la ratificación popular. Con el Tratado Constitucional se pretendía romper esa dinámica y preguntar a los ciudadanos su opinión. La idea de celebrar una consulta popular en España sobre el proceso de construcción europea no era nueva y así, en la legislatura anterior, el Gobierno del Partido Popular ya se planteaba la posibilidad de convocarlo. En esta dirección Íñigo Méndez de Vigo señalaba al diario ABC el 24 de noviembre de 2002 *"si queremos preservar los grandes avances conseguidos en Europa y proyectarlos hacia el futuro (...) será preciso anclar la Constitución en la conciencia de los ciudadanos."* Esta opinión recibió el máximo

---

647 Torreblanca, J.I. *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano, 2005. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+27-2005

respaldo de la cúpula del Partido Popular y la entonces ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio.

2º) la motivación relativa a la política exterior: Para el Gobierno socialista que convocó el referendo era un elemento clave de su política exterior "volver a Europa" después de unos años en que se consideraba por parte de este gobierno que el gobierno anterior del Partido Popular se había alejado de la Unión Europea dando preferencia a la alianza con los EEUU. Se confiaba que la aprobación en referendo del Tratado Constitucional supusiese un mensaje de firme apoyo a Europa por parte de España. Mensaje que tendría tanto una lectura interna -el Gobierno socialista podría afirmar que no decidía en temas de política exterior sin consultar a los ciudadanos o en contra de la voluntad de la mayoría de ellos, como se acusaba de hacer al Gobierno anterior-, como una lectura externa centrada en manifestar públicamente el europeismo español de cara a, por ejemplo, poder apoyar con decisión futuros referendos sobre el Tratado Constitucional como el de Francia.

La campaña de divulgación del Tratado Constitucional comenzó formalmente el 22 de octubre de 2004, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación pidió la autorización al Consejo de Ministros para la firma del Tratado. El objetivo fundamental era sensibilizar a la sociedad española sobre los logros de la Unión Europea y de España como miembro activo de ella e informar sobre el texto del Tratado Constitucional sometido a referendo.

En estas actuaciones se buscó e intentó que los diferentes sectores de la sociedad dinamizasen en sus ámbitos la transmisión de la información, transformándose en multiplicadores del debate. La campaña institucional dio comienzo en el momento en el que el Consejo de Ministros decidió la convocatoria del referendo: el día 14 de enero de 2005. La campaña de propaganda comenzó el día 4 de febrero de 2005 y finalizó el día 18 de febrero de 2005.

Previamente, el Consejo de Estado emitió un dictamen no vinculante el 21 de octubre de 2004 recomendando al Gobierno consultar al Tribunal Constitucional -en virtud de los artículos 95[648] CE y 78[649] LOTC- sobre la posible

---

648 Artículo 95 CE:

"*1.- La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.*

2.- El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción."

649 Artículo 78 LO del Tribunal Constitucional:

"*1.- El Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras podrán requerir al Tribunal*

contradicción con la Constitución española de una de las disposiciones del Tratado, su artículo I.6 -o artículo 10.1[650]-, que establece la primacía del Derecho comunitario sobre los Derechos nacionales. El Abogado del Estado presentó ante el Tribunal Constitucional la petición -acompañada de copia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de noviembre de 2004, por el que se requería al Tribunal Constitucional para que emitiera una Declaración- de que emitiese una Declaración vinculante sobre las siguientes cuestiones:

a) La existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución Española y el artículo I-6 -o artículo 10.1- del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

b) A la vista de lo establecido en el artículo 10.2 de la Constitución Española, la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución Española y los artículos II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que forman parte de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

c) La suficiencia o no del artículo 93 de la Constitución Española a los efectos de la prestación del consentimiento del Estado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Constitucional para que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un Tratado Internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado.

2.- Recibido el requerimiento, el Tribunal Constitucional emplazará al solicitante y a los restantes órganos legitimados, según lo previsto en el apartado anterior, a fin de que, en el término de un mes, expresen su opinión fundada sobre la cuestión. Dentro del mes siguiente al transcurso de este plazo y salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, el Tribunal Constitucional emitirá su declaración, que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución, tendrá carácter vinculante.

3.- En cualquier momento podrá el Tribunal Constitucional solicitar de los órganos mencionados en el apartado anterior o de otras personas físicas o jurídicas u otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuantas aclaraciones, ampliaciones o precisiones estimen necesarias, alargando el plazo de un mes antes citado en el mismo tiempo que hubiese concedido para responder a sus consultas, que no podrá exceder de treinta días."

650 Artículo 10.1 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa:

"La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el Derecho de los Estados miembros."

d) En su caso, el cauce de reforma constitucional que hubiera de seguirse para adecuar el texto de la Constitución Española al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El Tribunal Constitucional mediante Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, concluyó que no existía contradicción entre la Constitución Española y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. No existía en lo relativo al artículo I-6 del Tratado -fundamentos jurídicos 3º y 4º- , pues *"la primacía que se proclama en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa opera respecto de un Ordenamiento que se construye sobre los valores comunes de las Constituciones de los Estados integrados en la Unión y de sus tradiciones constitucionales. Sobre la base de esas garantías debe destacarse además que la primacía que para el Tratado y su Derecho derivado se establece en el cuestionado artículo I-6 se contrae expresamente al ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión Europea. No es, por tanto, una primacía de alcance general, sino referida exclusivamente a las competencias propias de la Unión. Tales competencias están delimitadas con arreglo al principio de atribución (artículo I-11.1 del Tratado), en cuya virtud "la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución [europea] para lograr los objetivos que ésta determina" (artículo. I-11.2). La primacía opera, por tanto, respecto de competencias cedidas a la Unión por voluntad soberana del Estado y también soberanamente recuperables a través del procedimiento de "retirada voluntaria" previsto en el artículo I-60 del Tratado (...)*

La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su artículo 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos. En suma, la Constitución ha aceptado, ella misma, en virtud de su artículo 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que a ese Derecho le es propio, según se reconoce ahora expresamente en el artículo I-6 del Tratado (...) Pues bien, la proclamación de la primacía del Derecho de la Unión por el artículo I-6 del Tratado no contradice la supremacía de la Constitución (...) Así pues, en razón de lo dicho, ha de concluirse que, con base en lo dispuesto en el artículo 93 CE, correctamente entendido, y dadas las concretas previsiones del Tratado ya señaladas en el fundamento jurídico precedente, este Tribunal no aprecia contradicción entre el artículo I-6 del Tratado y el artículo 9.1 CE (...)"

En la Declaración 1/2004 -fundamentos jurídicos 5º y 6º- el Tribunal Constitucional concluyó igualmente que tampoco existía contradicción entre la Constitución española y los restantes preceptos del Tratado sobre los que existían dudas: *"ha de concluirse así, en respuesta a la segunda de las preguntas del Gobierno, que no existe contradicción entre la Constitución Española y los artículos II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa."*

Mediante esta Declaración -fundamento jurídico 7º- el Tribunal Constitucional también comunicó al Gobierno que el artículo 93 CE era suficiente para la prestación del consentimiento por parte de España al tratado y así permitir la integración del Tratado en el Derecho español. La cuarta pregunta del Gobierno no fue resuelta por el Tribunal Constitucional -fundamento jurídico 8º- al considerar que, derivado de todo lo anterior, no era necesario modificar la Constitución para adecuarla al Tratado.

Resueltas todas estas dudas por el Tribunal Constitucional y ya en marcha la campaña del referendo, la mayoría de los partidos políticos se pronunció a favor del "sí", incluyendo los dos mayoritarios, PSOE y PP, así como varios de los partidos nacionalistas tales como el Partido Nacionalista Vasco (PNV), *Convergencia i Unió* (CIU) y Coalición Canaria (CC). Se manifestaron defensores del "no" al Tratado Constitucional Izquierda Unida (IU), algunos de los partidos nacionalistas como *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), el *Bloque Nacionalista Galego* (BNG), la Chunta Aragonesista (CHA), *Eusko Alkartasuna* (EA) o *Nafarroa Bai* (NaBai)) y determinadas plataformas cívicas creadas *ad hoc* para el referendo y que también propugnaron el "no" para este nuevo Tratado.[651]

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El referendo se celebró el domingo 20 de febrero de 2005 siendo la pregunta que se formuló *"¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?"* Hubo un resultado favorable al "sí" al Tratado Constitucional del 76´73% de los votantes (10.804.464 electores votaron sí), un voto negativo del 17´24% (2.428.409 electores votaron no), un voto en blanco del 6´03% (849.093 electores) y un voto nulo del 0´86% (122.697 electores). El dato más destacado del referendo consultivo, más allá de la ratificación en sí del Tratado, fue la

---

651 Es de destacar que de todas las fuerzas políticas, sólo *Iniciativa per Catalunya* y Convergencia Democrática de Cataluña llevaron a cabo un debate interno, en el marco de sus congresos, en el que se presentaron dos ponencias alternativas, una a favor del "sí" y otra a favor del "no", seguidas de una votación. Torreblanca, J.I. *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano, 2005. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+27-2005

elevada abstención, la más alta de cualquier referendo nacional celebrado en España, pues tan sólo votó el 42´32% del censo electoral (14.204.663 votantes de 34.592.278 electores) produciéndose un nivel de abstención del 57´68% (19.359.017 votantes).[652]

El nivel de abstención dado en el referendo sobre el Tratado Constitucional resultó un dato especialmente relevante, pues, teniéndose por segura la ratificación del mismo al apoyarla la gran mayoría de las fuerzas políticas, la cuestión alrededor de la cual giraba realmente la consulta popular era saber qué tanto por ciento del electorado votaría, deseando lógicamente el Gobierno que fuera el mayor posible, pues a mayor fuera el número de votantes y siendo el resultado positivo para la ratificación, más fuerte sería el mensaje de apoyo a la construcción europea que enviaría España a Europa y más respaldado en sus decisiones se sentiría el Gobierno por los ciudadanos.

El escaso 40% de votantes que consiguió atraer el referendo supuso una cierta decepción. Fundamentalmente para el Gobierno, pero esta decepción también debería ser aplicable a las fuerzas políticas de la oposición que apoyaron el "sí" y que o bien no supieron convencer a sus votantes de que fueran a votar o, debido a una cierta postura contradictoria en su mensaje debido a motivaciones de política interna española -es decir, por un lado decir "sí" al Tratado, pero por otro lado intentar hacer cierta oposición al Gobierno aprovechando el referendo-, causaron que parte de sus votantes prefirieran abstenerse.

La elevada abstención fue achacada a múltiples motivos tales como la falta de información suficiente sobre el Tratado por gran parte del electorado, el poco interés por los temas europeos, el exceso de consultas electorales en un plazo de tiempo relativamente breve -las elecciones generales se habían producido menos de un año antes y las elecciones al parlamento europeo apenas ocho meses antes y con una participación también muy baja: 45´14%- así como a un escaso y no muy animado debate político sobre el Tratado Constitucional provocado en gran medida por la unidad de los principales partidos en su apoyo al texto del Tratado.

No obstante y esta aparente unidad, desde el seno de las filas del principal partido de la oposición, como ya se ha señalado, fueron no pocas las voces que, aun y apoyar formalmente el "sí" al Tratado, vieron el referendo como un

---

652 Torreblanca, J.I. *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano. 2005. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+27-2005

instrumento para oponerse al Gobierno y así alentaron en gran medida, si no explícitamente el voto negativo, sí en cierta medida la abstención. En este sentido, algunas de las áreas con un mayor voto negativo al Tratado fueron aquellas donde los votantes tradicionalmente se inclinan a favor del por entonces partido de la oposición, el Partido Popular.

El elemento nacionalista también ha sido visto como de gran importancia para explicar el nivel de abstención y el voto negativo. En este sentido es destacable que fue en el País Vasco y en la provincia de Barcelona -lugares de máxima concentración del voto independentista vasco y del voto de *Esquerra Republicana de Catalunya*, ambos opuestos al Tratado Constitucional- donde el "no" cosecharía algunos de sus resultados más destacados. En el País Vasco el "no" obtuvo un 33´66% de los votos y en Cataluña un 28´07% de los votos.

En gran medida, el referendo sobre el Tratado Constitucional, acabó convirtiéndose más en un debate sobre la Unión Europea que en una consulta sobre un texto legislativo concreto. Si se examinan algunos de los mensajes que se hicieron llegar a los ciudadanos a lo largo de la campaña del referendo -*"Se trata de Europa, se trata de ti."*- o la manera de hacerlos llegar -por ejemplo, mediante anuncios protagonizados por futbolistas, personajes populares, etc.-, no resulta difícil concluir que, más que intentar dar a conocer en profundidad el texto del Tratado, lo que se hizo fue, partiendo de la base que la inmensa mayoría de los ciudadanos no llegarían a conocer con un mínimo detalle el articulado del Tratado, configurar una campaña de divulgación primero y de propaganda después que fuese sencilla y que estuviese destinada a que los ciudadanos visualizasen los logros obtenidos gracias a la Unión Europea y a la pertenencia de España a la misma y, derivado de ello, que ratificasen el Tratado Constitucional como un paso más en la consecución y desarrollo de esos logros.

Lógicamente, ello trajo consigo que, aquellos partidos políticos opuestos al Tratado, en parte también renunciasen a debatir sobre el articulado del mismo y centrasen su campaña por el "no" en la Unión Europea y en los supuestos puntos oscuros de la construcción europea. Esto es, en la desaparición del Estado social, en el abandono del modelo socialdemócrata de protección a las clases sociales más desfavorecidas en favor de los ideales neoliberales de la mundialización económica, en la subordinación diplomática y militar de la Unión Europea a la OTAN y a los EEUU, en la pérdida de las identidades nacionales ante el colosalismo y la burocracia de la Unión Europea, etc. En no poca medida, gran parte de aquellos que apostaron por el "no", acabaron renunciando al debate de argumentos y, al igual que hicieron muchos de

aquellos que apostaron por el "sí", cedieron a la tentación de debatir más sobre conceptos generales que sobre el texto material del Tratado.

La ratificación que la ciudadanía española hizo del Tratado Constitucional el día 20 de febrero de 2005 tenía que repetirse en otros Estados de la Unión Europea para que éste entrara en vigor. En un principio, sólo algunos Estados de la Unión Europea -Francia, Reino Unido, Países Bajos, Polonia, Dinamarca, República Checa, Portugal, Irlanda o Luxemburgo- manifestaron su deseo de realizar consultas populares para ratificar el Tratado Constitucional. En los restantes Estados de la Unión Europea, la ratificación se llevaría a cabo en sede parlamentaria.

El proceso ratificatorio del Tratado Constitucional quebró cuando, en sendos referendos celebrados en Francia[653] y en los Países Bajos[654] entre mayo y junio de 2005, el "no" al Tratado obtuvo el apoyo de la mayoría de los votantes de ambas consultas populares. Esta doble negativa popular a lo que debía ser la Constitución de todos los europeos -con el agravante de que una de las negativas se produjo en el corazón mismo del continente, en Francia, uno de los países "imprescindibles" para la construcción europea- generó una profunda crisis y debate sobre qué hacer a partir de ese momento tanto en las instituciones comunitarias, como en los gobiernos de los Estados de la Unión

---

653 El 29 de mayo de 2005 se celebró en Francia la consulta popular sobre la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La Presidencia de la República, el Gobierno y el principal partido opositor apoyaban el "sí" al Tratado frente a la extrema derecha y gran parte de la izquierda, incluyendo a numerosos miembros del propio principal partido opositor -el Partido Socialista-, que apostaban por el "no". La consulta vino precedida de un prolongado e intenso debate en el que llegaron a involucrarse políticos de distintos países europeos en apoyo del "sí". Finalmente, el "no" resultó vencedor con un 54´87% de los sufragios frente a un 45% de "síes". Diecinueve departamentos votaron a favor del "sí" -entre ellos los de la Isla de Francia (la región de París), la Bretaña, el País del Loira, Alsacia y los departamentos de ultramar de Guayana, Guadalupe y Martinica-, mientras que veinticinco departamentos votaron a favor del "no". La participación fue del 69´74% del electorado. Diario El Mundo, agencias, *Francia rechaza la Constitución y provoca una grave crisis europea*, 30 de mayo de 2005, http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117362962.html

654 El 1 de junio de 2005 se celebró en los Países Bajos la consulta popular sobre la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El Gobierno con el Primer Ministro a la cabeza defendía el "sí" en el referendo pero el "no" ganó como un 61´6% de los votos en contra del Tratado Constitucional frente a un 38´4% de votos a favor del "sí". La participación en el referendo fue del 63´4% del electorado. Diario El Mundo, agencias, Holanda rechaza la Constitución Europea con un no aun más rotundo que Francia, 2 de junio de 2005, http://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/01/internacional/1117652868.html

Europea que aun no habían ratificado el Tratado y que de pronto veían con preocupación la posibilidad de que se produjeran más "noes" en sucesivos referendos ratificatorios, como en aquellos Estados que ya habían ratificado el Tratado Constitucional, entre estos últimos, España.

El periodo de crisis desembocó en la muerte de hecho del Tratado Constitucional -y con ello en la inutilidad del referendo consultivo llevado a cabo en España el 20 de febrero de 2005- y en una fase de incertidumbre sobre cómo continuar el proceso de construcción europea. Finalmente, el 13 de diciembre de 2007, con la intensa promoción del Presidente francés, Nicolás Sarkozy, se aprobaría el Tratado de Lisboa[655], el cual, no tan ambicioso como el Tratado Constitucional, se convirtió en el siguiente paso en el proceso de construcción europea.

Resulta revelador observar que -aparentemente para evitar la repetición de negativas populares del pasado- este nuevo tratado no fue sometido a referendo ratificatorio ni en España ni en ningún otro país de la Unión Europea, sino que su ratificación se realizó por vía parlamentaria. Salvo en Irlanda, donde sí se sometió a referendo y donde los irlandeses votaron en contra del mismo generando un nuevo contratiempo en el proceso de construcción europea.[656]

3.- El referendo de ratificación de la reforma constitucional.

El referendo de ratificación de la reforma constitucional se contempla en los artículos 167[657] y 168[658] de la Constitución, así como en la LO 2/1980, de 18 de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

655 Para información actualizada sobre el Tratado de Lisboa se recomienda visitar la página oficial de la Unión Europea: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

656 El 12 de junio de 2008 los irlandeses votaron en referendo si apoyaban o no el Tratado de Lisboa. Un 53´4% de los votantes dijeron "no" al Tratado, mientras que un 46´6% se pronunciaron a favor del "sí". La participación fue del 51%. El Gobierno irlandés y todo el arco parlamentario salvo el *Sinn Fein* apoyaba el "sí" en el referendo. No fue ésta la primera vez que los irlandeses se oponían a un tratado de la Unión Europea, pues ya hicieron lo mismo con el Tratado de Niza en 2001. Diario El País, agencias, Irlanda dice no al Tratado de Lisboa, 13 de junio de 2008, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Europa/espera/resultados/referendum/irlandes/Tratado/Lisboa/elpepuint/20080613elpepuint_13/Tes

657 Artículo 167 CE:

1.- "Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo, -particularmente en su artículo séptimo-.[659]

3.1.- Consideraciones comunes aplicables tanto al referendo facultativo como al obligatorio.

En las fuentes normativas citadas este tipo de referendo aparece como un instrumento para la ratificación de una reforma constitucional que de forma previa se hubiera realizado en las Cortes Generales. Se prevén dos tipos de referendo dependiendo de que la reforma de la Constitución sea de una u otra clase.

Así, en el artículo 167 CE se indica que, una vez aprobada en las Cortes Generales cualquier reforma que no sea ni total, ni esencial -en este sentido, el artículo 168.1 CE enumera las materias que se tienen por esenciales entendiendo por tales: el Título Preliminar, el Capítulo Segundo, Sección Primera del Título Primero y el Título Segundo- de la Constitución, dicha reforma podrá ser sometida a referendo para su ratificación cuando lo soliciten

---

2.- De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3.- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras."

[658] Artículo 168 CE:

1.- "Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección Primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2.- Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3.- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."

[659] También son de aplicación al referendo constitucional aquí analizado todos los artículos de la LO 2/1980 relativos al procedimiento de realización del referendo, campaña de propaganda, etc. No obstante, como estos artículos ya fueron analizados en la sección relativa al referendo consultivo del artículo 92 CE, como se aplican de idéntica forma tanto al referendo constitucional, como al referendo consultivo -como a los referendos autonómicos regulados por los artículos 151 CE, 152 CE y disposición transitoria cuarta CE- y por no caer en repeticiones innecesarias, en todo lo relativo a estas materias, para lo que respecta al referendo constitucional, la presente sección de esta Tesis se remite a lo dicho en la sección del referendo consultivo.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

en este sentido y en los quince días siguientes a su aprobación una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras.

Por su parte, el artículo 168 CE apunta que, una vez aprobada en las Cortes Generales toda aquella reforma constitucional que afecte a la totalidad de la Constitución o bien al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección Primera del Título Primero -es decir, los derechos fundamentales-, o al Título Segundo -la Corona-, ésta será sometida a referendo para su ratificación.

Con lo cual se recogen dos tipos distintos de referendo según cuál sea la materia constitucional reformada. El referendo contenido en el artículo 167 CE es de carácter facultativo pues con el mismo se ratifica un procedimiento por el que se reforman partes consideradas como no esenciales de la Constitución, por ello, su convocatoria no es obligatoria, sino que dependerá de la voluntad favorable de una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes. Por su parte, el referendo contenido en el artículo 168 CE es de carácter obligatorio y siempre deberá realizarse al suponer la ratificación de un procedimiento por el que se reforma toda la Constitución o determinadas partes de la misma consideradas esenciales.

En virtud del artículo 166[660] CE no es posible la iniciativa popular para iniciar el proceso de reforma de la Constitución. Esto es así dado que el artículo 166 CE concede únicamente la posibilidad de iniciar la reforma constitucional a los sujetos contenidos en los puntos 1 y 2 del artículo 87[661] CE, es decir, entrega la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas de las CCAA mediante solicitud al Gobierno de adopción de un proyecto de ley o remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley.

---

660 Artículo 166 CE:

"La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87."

661 Artículo 87 CE:

1.- "La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2.- Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3.- Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia."

Pero el articulo 166 CE no hace referencia alguna al artículo 87.3 CE, con lo que excluye la posibilidad de utilizar la iniciativa popular para iniciar la reforma constitucional.[662]

Igualmente, tampoco es posible la iniciativa popular para solicitar que una reforma constitucional sea ratificada mediante referendo, pues, en el caso del artículo 167 CE, el tercer punto de este artículo concede la posibilidad de solicitar el referendo ratificatorio sólo a un décimo de los miembros bien del Congreso, bien del Senado, con lo que excluye a cualquier otro sujeto y, entre ellos, a que la ciudadanía haga esta solicitud mediante una iniciativa popular. En el caso del artículo 168 CE no es posible, ni necesaria, la iniciativa popular para solicitar que se convoque un referendo ratificatorio de la reforma constitucional, ya que es el propio artículo 168.3 CE el que exige que, siempre que se realice una reforma de la Constitución siguiendo el procedimiento previsto en él, se lleve a cabo un referendo ratificatorio de dicha reforma.

Ni para el referendo facultativo del artículo 167 CE, ni para el referendo obligatorio del artículo 168 CE, se requiere ningún tipo de *quorum* o nivel de participación mínimo concreto para tener como válidamente celebrada la consulta popular. En ese mismo sentido, tampoco se requiere una concreta mayoría de votos afirmativos para afirmar que el referendo ha sido

---

662 Hay que destacar que la regulación inicialmente elaborada en lo relativo a este punto en el anteproyecto de Constitución era distinta a la que finalmente recogió el definitivo texto constitucional. Así, en un primer momento, la Ponencia permitió la posibilidad de que existiese la iniciativa popular para instar la reforma de la Constitución. Esto era así debido a que el texto del anteproyecto de Constitución en su artículo 157 no enumeraba los sujetos legitimados para iniciar el proceso de reforma de la Constitución, sino que se limitaba a remitir al artículo 80 -decía textualmente que *"la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo 80"*- del texto del anteproyecto, el cual regulaba la iniciativa legislativa en su conjunto y habilitaba, junto con el Gobierno, las Cámaras y las Asambleas autonómicas, a 500.000 electores con firma acreditada para presentar proposiciones o, en su caso, proyectos de ley. Es decir, se estaba permitiendo la iniciativa popular para iniciar el proceso de reforma de la Constitución.

Con posterioridad a este redacción inicial, la Comisión Constitucional del Congreso, mediante una enmienda que defendió Gabriel Cisneros en nombre de UCD, y que tuvo la destacada oposición de Alianza Popular, eliminó la posibilidad de que pudiera recurrirse a la iniciativa popular para instar la reforma constitucional, criterio que mantuvieron el Pleno del Congreso y el Pleno del Senado.

-Gallego-Díaz, S; De la Cuadra, B. *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 134.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 137-144.

suficientemente respaldado por la ciudadanía. La Constitución así como la LO 2/1980 optan por esta indeterminación. Parece apropiado considerar como mayoría suficiente para considerar aprobado el referendo la de los votos emitidos y no la de los electores llamados a votar.

A la breve regulación contenida en el Título X de la Constitución sobre este referendo hay que sumarle la no muy extensa que del mismo hace la LO 2/1980 en su artículo séptimo[663], único artículo específicamente dedicado al referendo constitucional el cual apenas recoge un aspecto del proceso consistente en que, como condición previa a la celebración del referendo constitucional, las Cortes Generales deben comunicarle al Presidente del Gobierno el proyecto de reforma aprobado que va a ser objeto del referendo. Recibida esta comunicación, el referendo de ratificación de la reforma constitucional debe ser convocado en el plazo de treinta días y ha de celebrarse en los sesenta días siguientes.

Los Reglamentos de las Cámaras también contemplan en su articulado el referendo constitucional. Así, el artículo 157[664] del Reglamento del Senado señala que, en el caso de que un décimo de senadores solicite, mediante escrito dirigido al Presidente del Senado, la convocatoria del referendo constitucional del artículo 167 CE, el Presidente del Senado ha de comunicarle al Presidente del Gobierno dicho escrito para que se proceda a la convocatoria del referendo. Por su parte el artículo 147.6[665] del Reglamento del Congreso indica que, una vez se apruebe la reforma constitucional por las Cortes, el Presidente del Congreso se lo ha de comunicar al Presidente del Gobierno con la finalidad de

---

663 Artículo 7º de la LO 2/1980:

"*En los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo ciento sesenta y siete, tres, de la Constitución. Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.*"

664 Artículo 157 del Reglamento del Senado:

"*Aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales, y dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros del Senado podrán requerir, mediante escrito dirigido al Presidente, la celebración de un referéndum para su ratificación. En este caso, el Presidente dará traslado de dicho escrito al del Gobierno para que se efectúe la oportuna convocatoria.*"

665 Artículo 147.6 del Reglamento del Congreso:

"*Aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, el Presidente del Congreso de los Diputados lo comunicará al del Gobierno, a los efectos del artículo 168.3 de la Constitución.*"

que se convoque el referendo obligatorio contenido en el artículo 168.3 CE y así se pueda ratificar dicha reforma constitucional.

Respecto a los límites establecidos para la celebración del referendo ratificatorio de la reforma constitucional hay que tener en cuenta lo que señala el artículo 169 CE cuando indica que *"no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116."* Es decir, no puede realizarse reforma constitucional alguna y, por tanto, tampoco un referendo de ratificación de la misma, en caso de que, en el momento de iniciarse el procedimiento de dicha reforma constitucional, se esté en tiempo de guerra o, tal como señala el artículo 116[666] CE, en estado de alarma, de excepción o de sitio.

Cuestión importante es saber si hay que considerar que lo que el artículo 169 CE impide es iniciar una reforma constitucional si se da alguna de las circunstancias por él señaladas o, si lo que realmente impide, es llevar a cabo

---

[666] Artículo 116 CE:

1.- "Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2.- El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3.- El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4.- El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5.- No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6.- La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes."

cualquier fase de la reforma constitucional, y no sólo su inicio, si se da alguna de las circunstancias por él señaladas. Más allá de la redacción literal del artículo, parece factible entender que su espíritu es evitar que, dándose una situación crítica para el país, se produzca una reforma de la Constitución que, posiblemente, sea influida por dicha situación y desvirtúe la reforma. Si el artículo 169 CE se entiende así, parece adecuado considerar que lo que el mismo impide no es sólo el inicio de la reforma constitucional en caso de encontrarse el país en alguna de las situaciones recogidas en su texto, sino la realización de cualquier fase del proceso de reforma y, entre ellas, la relativa al referendo ratificatorio.

Se plantea también la duda de qué hay que entender por la expresión "tiempo de guerra" que utiliza el artículo 169 CE. Esto es, si ha de entenderse por "tiempo de guerra" toda aquella situación bélica en la que el país se involucre o sólo aquella situación bélica que haya venido precedida de la declaración de guerra que el artículo 63.3[667] CE otorga al Rey.

Resulta importante saber si determinadas acciones militares emprendidas por España en el extranjero, pero no consideradas por las instituciones nacionales como guerra, aunque materialmente formen parte de un conflicto internacional armado, podrían ser aceptadas como causa de que no se pudiera iniciar un proceso de reforma de la Constitución o si, por contra, sólo se podría considerar como causa de imposibilidad de iniciar la reforma constitucional por encontrarse el país en "tiempo de guerra", aquel conflicto militar que viniese precedido de una declaración de guerra realizada en los términos del artículo 63.3 CE.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En un principio, podría parecer oportuno considerar que la expresión "tiempo de guerra" hace referencia a cualquier conflicto armado en el que España se involucre, no obstante, en la práctica, no son pocos los ejemplos de intervenciones militares de tropas españolas en el exterior para participar en conflictos que objetivamente podrían ser considerados como una guerra pero que no se tienen oficialmente por tal por parte de las instituciones nacionales. Esto lleva a plantear la duda de si se podría realizar una reforma de la Constitución estando el país involucrado en una guerra que, sin embargo, no se considere como tal por las instituciones nacionales.

Esta problemática posiblemente se deba a que, cuando se redactó la

---

667 Artículo 63.3 CE:
"*Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.*"

Constitución, España no formaba parte de la OTAN y era difícil imaginar que tropas españolas se desplazaran a miles de kilómetros de distancia para participar en conflictos bélicos junto con otros miembros de la Alianza Atlántica. Podría entenderse que el artículo 169 CE fue redactado en una época en la que por "tiempo de guerra" parecía más probable entender una guerra civil interna, que no una guerra internacional.

Por ello, con la prohibición de reformar la Constitución en "tiempo de guerra", el artículo 169 CE posiblemente tratara de evitar que, con el contexto de fondo de una guerra civil, se modificara la Constitución. Reforma que, más que probablemente, hubiese sido forzada en sus términos por uno o por otro bando de dicha contienda civil. Es posiblemente en este sentido -es decir, como guerra civil y no como guerra internacional- en el que parecería más apropiado entender el ánimo que late tras la prohibición del artículo 169 CE de reformar la Constitución en "tiempo de guerra".

De ahí que su redacción resulte compleja de aplicar a las circunstancias actuales de la política internacional española, pues, si se aplicase de manera estricta y literal, no sería descartable que se pudiera considerar inviable el inicio de una reforma constitucional mientras tropas españolas tomaran parte en cualquier conflicto armado internacional, lo cual, en el presente y derivado de los compromisos internacionales de España ya con la OTAN, ya con la ONU, ya incluso con unas hipotéticas futuras fuerzas armadas europeas, es algo que sucede y más que probablemente sucederá prácticamente en todo momento, con lo que sería materialmente imposible reformar nunca la Constitución. No parece que tuviera, además, mucho sentido impedir la reforma de la Constitución por estar España involucrada en un conflicto internacional cuya repercusión en la vida interna nacional y en la redacción de dicha reforma constitucional fuera prácticamente nula.

Por ello, parece más lógico concluir que la expresión "tiempo de guerra" que utiliza el artículo 169 CE no debe ser interpretada en un sentido amplio que incluya cualquier participación de España en un conflicto armado internacional, sino, por el contrario, en el sentido de sólo considerar como "tiempo de guerra" aquel conflicto que venga precedido por una declaración de guerra hecha por el Rey tal como señala el artículo 63.3 CE, pues, en caso de considerar como "tiempo de guerra" toda participación de España en un conflicto internacional, debido a que -salvo que cambien mucho los compromisos internacionales y la política exterior de España- prácticamente en todo momento se estará tomando parte en alguno, no sería posible nunca reformar la Constitución.

Dado que las intervenciones internacionales actuales de tropas españolas no se

consideran por las instituciones nacionales como guerra *strictu sensu*, ni se produce previamente a su inicio una declaración de guerra hecha por el Rey, en la práctica y en definitiva, sí que parece posible que se inicie una reforma constitucional aun y la participación de soldados españoles en un conflicto militar internacional, puesto que el tiempo en que se realice dicha reforma difícilmente será considerado por las instituciones nacionales como un "tiempo de guerra".

Todo esto permite concluir que, al menos mientras se mantenga la coyuntura política internacional actual, será difícil que se impida la reforma de la Constitución por encontrarse España en "tiempo de guerra" pues, aunque tropas españolas participen en conflictos internacionales, posiblemente dichos conflictos no serán nunca considerados como guerra por las instituciones españolas.

3.2.- Referendo facultativo del artículo 167 CE.

La no celebración de este referendo no incide en la perfección del acto de reforma constitucional contenido en el artículo 167 CE, ya que, tal como se extrae de ese mismo artículo, la convocatoria de dicho referendo es facultativa, pues su convocatoria depende de que así lo solicite un 10% de los miembros del Congreso o del Senado. No obstante, si el referendo se convoca, el resultado del mismo sí será vinculante para la entrada o no en vigor del texto reformado de la Constitución.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El valor vinculante de este referendo deriva del hecho de que el artículo 167.3 CE concibe el referendo constitucional facultativo como una parte constitutiva del procedimiento de reforma constitucional[668]. Una parte de convocatoria facultativa, pero de realización necesaria -así se expresa el texto del artículo al decir *"será sometida a referéndum"*- y resultado vinculante, en caso de ser

[668] El procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 167 CE requiere que el proyecto de reforma constitucional sea aprobado por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. En el caso de que no haya acuerdo entre las Cámaras, se creará una Comisión mixta con igual número de diputados y de senadores que presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprobase la reforma constitucional mediante el procedimiento señalado, y siempre que el proyecto de reforma hubiese obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso podrá aprobar el proyecto de reforma por mayoría de dos tercios. Hecho esto, será cuando, en su caso y si así lo solicita un 10% de los miembros de cualquiera de las Cámaras en un plazo de quince días, se convoque el referendo de ratificación de la reforma constitucional.

solicitada y convocada, para conseguir el perfeccionamiento del proceso de reforma constitucional.

El carácter facultativo del referendo constitucional contenido en el artículo 167 CE pudo comprobarse en la única ocasión en que se ha realizado una reforma de la Constitución y que, pudiéndose haber convocado un referendo para la ratificación de dicha reforma, finalmente se decidió no hacerlo. Esto se produjo como consecuencia de la reforma del artículo 13.2 CE derivada de la contradicción del mismo con las disposiciones del Tratado de Maastricht de 1992 -artículo 8.b.1 del Tratado[669]- en lo relativo a la equiparación de los nacionales españoles y de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España para el ejercicio del derecho a voto en las elecciones municipales.

En virtud de los artículos 95 CE y 78 LOTC, el Gobierno se dirigió al Tribunal Constitucional para consultarle sobre la posible contradicción entre el artículo 8.b.1 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 13.2 CE para que, en el caso de que esta contradicción existiera, saber si sería necesaria la reforma de la Constitución y cómo habría de realizarse la misma.

La posible contradicción radicaba en el hecho de que, si bien el artículo 8.b.1 del Tratado de la Unión Europea preveía que cualquier ciudadano de la UE residente en un Estado miembro distinto de aquel del que fuera nacional tendría derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residiera, la Constitución en su artículo 13.2 sí permitía para estos ciudadanos el sufragio activo, pero no el pasivo, es decir, la Constitución sí permitía votar a los residentes de la UE en las elecciones municipales de la localidad española en la que residiesen, pero no les permitía ser elegidos en dichas elecciones municipales.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre esta posible contradicción entre el artículo 8.b.1 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 13.2 CE mediante la Declaración 1/1992, de 1 de julio de 1992, en cuyos fundamentos jurídicos 3º y 6º indicó que: *"Mediante el artículo 8 B, apartado 1, que se incluirá en el Tratado*

---

669 Artículo 8.b.1 del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht):

"*Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.*"

Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se reconocerá a «todo ciudadano de la Unión» el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro del que no sea nacional, y en el que resida, «en las mismas condiciones -añade el precepto- que los nacionales de dicho Estado». Dicha previsión, junto a todas las demás contenidas en los distintos apartados del propio artículo 8, viene a configurar una naciente ciudadanía europea que, sin abolir las distintas nacionalidades de los ciudadanos de los Estados signatarios del T.U.E. (tal como lo confirma la «declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro» incluida en el «Acta Final» de dicho Tratado), supone una parcial superación del tradicional binomio nacional/extranjero por vía de la creación de aquel tercer status común.

Es del todo claro, sin embargo, que esta limitada extensión del derecho de sufragio, activo y pasivo, a quienes sin ser nacionales españoles son ciudadanos de la Unión encuentra un acomodo sólo parcial en las previsiones del artículo 13 de nuestra Constitución, cuyo apartado 2 afirma que únicamente los españoles ostentan la titularidad de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la misma Norma fundamental «salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales», limitación constitucional que ya ha sido puesta de relieve por este Tribunal en su STC 112/1991, en la que literalmente se afirmó que «ese posible ejercicio del derecho se limita al sufragio activo, no al derecho de sufragio pasivo». Por lo tanto, sin perjuicio de la citada salvedad contenida en el artículo 13.2 en orden al sufragio activo en las elecciones municipales, y en virtud de estas reglas constitucionales no cabe, pues, ni por Tratado ni por Ley, atribuir el derecho de sufragio pasivo a los no nacionales en cualquiera de los procedimientos electorales para la integración de órganos de los poderes públicos españoles. La parcial contradicción así apreciable entre el repetido artículo 13.2 de la Constitución y el texto sometido a nuestro examen habría de llevar, por consiguiente, a la conclusión de que dicho precepto contiene, en el extremo dicho, una estipulación que, por contraria a la Constitución, no podría ser objeto de ratificación sin la previa revisión de la Norma fundamental, según dispone su artículo 95.1 (...)

La conclusión que se impone es, pues, la de que existe una contradicción, irreductible por vía de interpretación, entre el artículo 8 B, apartado 1, del Tratado de la Comunidad Económica Europea, según quedaría el mismo redactado por el Tratado de la Unión Europea, de una parte, y el artículo 13.2 de nuestra Constitución, de otra; contradicción que afecta a la parte de aquel precepto que reconocería el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a un conjunto genérico de personas (los nacionales de otros países miembros de la Comunidad) que no tienen la condición de españoles. La única vía existente en Derecho para superar tal antinomia, y para ratificar o firmar aquel Tratado, es, así, la que ha previsto la Constitución en su artículo 95.1: La previa revisión de la Norma fundamental en la parte de la misma que impone hoy la conclusión de esta

Declaración. Dicha reforma constitucional habrá de remover el obstáculo contenido en el artículo 13.2, que impide extender a los no nacionales el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales."

De este modo, el Tribunal Constitucional concluyó en el Fallo de la Declaración 1/1992 que: *"la estipulación contenida en el futuro artículo 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles."* Por tanto, quedó de manifiesto que era necesario reformar el artículo 13.2 CE.

Respecto a cómo reformarlo, el Tribunal Constitucional indicó en el fundamento jurídico 6º de la Declaración 1/1992 que *"al no contrariar el precepto examinado otra norma de la Constitución distinta al artículo 13.2 de la misma, el procedimiento para la revisión constitucional, que prevé el artículo 95.1, ha de ser el de carácter general u ordinario contemplado en el artículo 167 de nuestra Ley fundamental."* Esto lo ratificó en el Fallo de la Declaración 1/1992 afirmando que *"el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su artículo 167."*

Se llevó a cabo entonces el proceso de reforma de la Constitución contenido en el artículo 167 CE. La proposición de reforma fue presentada conjuntamente por los Grupos parlamentarios Socialista, Popular, Catalán, Izquierda Unida/*Iniciativa per Catalunya,* CDS, Vasco y Mixto y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha de 9 de julio de 1992. Se aprobó la reforma del 13.2 CE por el Pleno del Congreso el 22 de julio y por el Pleno del Senado el 30 de julio y se introdujeron, en virtud de la reforma operada, las palabras *"y pasivo"* en el enunciado del artículo 13.2 CE[670].

No se convocó referendo alguno para ratificar dicha reforma, pues, salvo el caso de Izquierda Unida (que no alcanzaba la representación del 10% de los miembros de cualquiera de las Cámaras que exige el artículo 167.3 CE), ningún grupo parlamentario solicitó la convocatoria del referendo[671]. De este modo, el

---

670 Artículo 13.2 CE:

"*Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.*"

671 Durante el Pleno del Congreso celebrado el día 1 de julio de 1992 los diputados Salvador Pérez Bueno del Partido Andalucista, José María Mur del Partido Aragonés y

27 de agosto el Rey sancionó la reforma de la Constitución y el 28 de agosto se publicó en el BOE número 207 la reforma del artículo 13.2 CE.

Como resulta evidente, el que no se realizara un referendo ratificatorio no tuvo ningún efecto sobre la validez de la reforma de la Constitución y ésta se produjo con normalidad. Sólo en el caso de que la reforma operada en 1992 se hubiera extendido a los artículos 1.2 CE o 23 CE -posibilidad estudiada por el Tribunal Constitucional- hubiera sido obligatorio convocar un referendo ratificatorio de la reforma constitucional, pues hubiera entrado en juego la previsión del artículo 168 CE al afectar la reforma constitucional al Título Preliminar -artículo 1.2 CE- y al Título Primero, Capítulo Segundo, Sección Primera -artículo 23 CE-.

No obstante, en el fundamento jurídico 3º de la Declaración 1/1992 el Tribunal Constitucional negó la existencia de contradicción alguna entre las estipulaciones del Tratado de la Unión Europea y el artículo 1.2 CE al señalar que *"tampoco la proclamación inscrita en el artículo 1.2 de la Constitución queda contradicha, ni afectada siquiera, por el reconocimiento del sufragio pasivo, en las elecciones municipales, a un determinado círculo o categoría de extranjeros."* Igualmente desestimó la existencia de contradicciones entre el Tratado y el artículo 23 CE al afirmar que *"no cabe, por tanto, estimar que la previsión del futuro artículo 8 B, apartado 1, del TCE contradiga el artículo 23 CE, haciendo necesario recurrir al procedimiento del artículo 168 CE."*

3.3.- Referendo obligatorio del artículo 168 CE.

Mediante la regulación contenida en el artículo 168 CE se configura un procedimiento especialmente agravado para llevar a cabo la reforma, bien de la totalidad de la Constitución, bien de determinadas partes consideradas como esenciales de la misma cuales son el Título Preliminar -artículos 1 a 9 CE-, el Capítulo Segundo, Sección Primera del Título Primero -derechos fundamentales y libertades públicas, artículos 15 a 29 CE- y el Título Segundo -la Corona,

---

Joseba Azkárraga de *Eusko Alkartasuna* también defendieron la necesidad de convocar un referendo ratificatorio de la reforma constitucional.

El Presidente del Gobierno afirmó en dicho Pleno del Congreso de 1 de julio de 1992 y en los días siguientes que no se oponía a la celebración del referendo pero que consideraba que el mismo no era ni necesario, ni oportuno, considerando además que la celebración del referendo podía restar representatividad democrática a la Cámara y que recurrir con habitualidad al referendo acabaría por devaluar la democracia representativa ya que "*nos llevaría, por reducción al absurdo, a la liquidación del sistema de democracia representativa.*" Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 153-154.

artículos 56 a 65 CE-. Son estos artículos los que recogen los principios y elementos constitutivos y básicos, así como la forma política, de la democracia española, junto con los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Para no pocos autores la importancia y relevancia de todos estos preceptos no es siempre la misma y resulta difícil de entender la agrupación de materias realizada por el constituyente. La pregunta consistiría en saber por qué se ha otorgado un protección especial a los principios constitucionales, a los derechos fundamentales y libertades públicas y a la Corona, mientras que se han dejado fuera de esta especial protección elementos también muy relevantes del sistema político español como la igualdad ante la ley -contenida en el artículo 14 CE-, la organización territorial del Estado -recogida en el Título Octavo de la Constitución- o la práctica totalidad de las instituciones del Estado. No es que los elementos sometidos a la especial protección del artículo 168 CE no sean suficientemente importantes, que lo son, sino que se ha excluido de esta especial protección materias de una importancia también muy elevada.

En virtud del artículo 168 CE, para realizar la reforma constitucional, además del complejo procedimiento a practicar en las Cortes Generales[672], se prevé la obligatoriedad de la convocatoria de un referendo para ratificar dicha reforma constitucional. El referendo será un elemento constitutivo del proceso de reforma de la Constitución que afectará al perfeccionamiento del mismo y su resultado será vinculante.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

672 Este procedimiento implica la necesidad de que el principio de reforma constitucional -entendiendo la expresión principio que utiliza el texto del artículo 168.1 CE como la iniciativa de reforma constitucional- sea aprobado por dos tercios del Congreso y del Senado, que se disuelvan las Cámaras y se convoquen elecciones, que las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones ratifiquen la decisión de reformar la Constitución tomada por las Cortes anteriores, que estudien el nuevo texto constitucional y que aprueben la reforma constitucional por dos tercios de cada una de las Cámaras. Después de todo este procedimiento, será cuando se realice obligatoriamente el referendo ratificatorio de la reforma constitucional.

La dificultad de este procedimiento hace que no pocos autores lo consideren, no ya complejo, sino casi imposible, pues se tendría que, entre otras cosas, llamar a votar a la ciudadanía dos veces en un espacio de tiempo muy reducido, paralizar la vida política del país y focalizarla exclusivamente en la reforma constitucional durante un espacio de tiempo bastante prolongado, etc.

Todo este proceso podría tener cierto sentido y merecer el esfuerzo si la reforma constitucional afectara a toda la Constitución, pero resultaría difícil explicarlo y justificarlo si la reforma constitucional afectara solamente a algún artículo de "escasa relevancia" para los ciudadanos y la vida política del país, como, por ejemplo, determinados preceptos del Título Segundo.

Parece lógico concebir este referendo como obligatorio, y no como facultativo como en el caso del procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 167 CE, pues el tipo de reforma constitucional que se aborda mediante el artículo 168 CE o bien implica la reforma de elementos de especial importancia del sistema político español o bien implica la reforma total de la Constitución, es decir, la renovación del pacto constituyente. Dado que, cuando se aprobó en 1978 la Constitución, ésta fue sometida a referendo ratificatorio de todos los ciudadanos generando así el pacto constituyente del que surge la democracia española contemporánea, parece necesario que, si se reformase la Constitución en su totalidad o si fueran reformados elementos de la misma de la importancia de los citados en el artículo 168 CE, resultase obligatorio llamar de nuevo a consulta a los ciudadanos para que estos manifestasen si deciden renovar o no el pacto constituyente.

Desde esta perspectiva, el referendo ratificatorio de la reforma constitucional aparece aquí no como una mera concesión a la ciudadanía para que tome parte en la actividad legislativa, sino como una inexcusable necesidad de contar con el pueblo -es decir, con el Soberano- para modificar el pilar constitutivo esencial del sistema político que dicho pueblo constituyó al ratificar en referendo el original texto constitucional.

Aun y lo indicado, es de destacar la postura que sostienen algunos autores según la cual se podría afirmar, en un sentido contrario a la necesidad de realizar este referendo constitucional, que, la elección de las Cortes a la que se refiere el artículo 168.2[673] CE sería ella en sí misma, en cierto modo, un referendo sobre el contenido de la reforma de la Constitución. Es decir, para estos autores, la intervención del cuerpo electoral dentro del proceso de reforma constitucional se produciría ya con la elección de los diputados y los senadores en las Elecciones Generales previstas en el artículo 168 CE no siendo realmente necesaria una nueva consulta con forma de referendo, pues los ciudadanos pueden expresar su parecer sobre la reforma constitucional sirviéndose de las Elecciones Generales. Este razonamiento se sostendría, además, en pensar que la democracia española, aunque contiene elementos de la democracia

---

673 Es decir, las Cortes surgidas de las Elecciones Generales que, tal como estipula el artículo 168 CE, se deben realizar tras la *"aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara"* y la disolución de las Cortes que hayan aprobado dicho principio o iniciativa de reforma constitucional Estas nuevas Cortes elegidas *"deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras."*

participativa, es en esencia representativa, por lo que recurrir a los instrumentos de la democracia participativa debería ser siempre un recurso marginal.[674]

III.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA: ÁMBITO AUTONÓMICO.

1.- Democracia participativa autonómica: regulación nacional.

674 Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 159.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La Constitución de 1978 en sus artículos 151[675] CE, 152[676] CE y en la disposición

---

675 *Artículo 151 CE:*

1.- "No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

2.- En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3.- En los casos de los párrafos 4º y 5º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo."

676 Artículo 152 CE:

1.- "En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los

transitoria 4ª[677] regula la posibilidad de la convocatoria de referendos en el ámbito autonómico ya sea para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico, para la aprobación de los estatutos de autonomía, para la ratificación de la reforma de dichos estatutos de autonomía o para la posible incorporación de Navarra al País Vasco. La posibilidad de la realización de estos referendos también se contempla y regula en la LO 2/1980 -particularmente en sus artículos octavo[678], noveno[679] y décimo[680]-.

---

miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2.- Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3.- Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica."

677 Disposición Transitoria Cuarta CE:

1.- "En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2.- Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143."

678 Artículo 8º de la LO 2/1980:

"La ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno, uno, de la Constitución se ajustará a los siguientes términos:

Uno. La iniciativa autonómica deberá acreditarse mediante elevación al Gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, adoptados con las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local, dentro del plazo prevenido en el artículo ciento cuarenta y tres, dos, de la Constitución

y haciendo constar que se ejercita la facultad otorgada por el artículo ciento cincuenta y uno, uno, de la misma.

Dos. El Gobierno declarará acreditada la iniciativa siempre que se hubieran cumplido los requisitos mencionados en el apartado anterior.

Tres. Una vez acreditada la iniciativa, el Gobierno procederá a la convocatoria del referéndum en el plazo de cinco meses, fijándose la fecha concreta de su celebración, oído el órgano de Gobierno del ente preautonómico respectivo.

Cuatro. Celebrado el referéndum, si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años.

Esto no obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.

Previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las cortes generales, mediante ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno siempre que concurran los requisitos previstos en el párrafo anterior."

679 Artículo 9º de la LO 2/1980:

"Uno. La aprobación por referéndum de un Estatuto de Autonomía de acuerdo con lo establecido en los números tres y cinco del apartado dos del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución, requerirá la previa comunicación al Presidente del Gobierno del texto resultante en el primer caso o del texto aprobado por las Cortes Generales en el segundo. Recibida la comunicación, se procederá a la convocatoria del referéndum, dentro del plazo de tres meses, en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

Dos. El Estatuto se entenderá aprobado cuando obtenga en cada provincia mayoría de votos afirmativos de los válidamente emitidos, siguiendo en tal caso la tramitación prevista en la Constitución. A falta de esa mayoría en una o varias provincias, podrá constituirse entre las restantes la Comunidad Autónoma proyectada, siempre que concurran los siguientes requisitos:

Primero. Que dichas restantes provincias sean limítrofes.

Segundo. Que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto. En tal caso, el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales, a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial.

Tres. Cuando el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que se haya celebrado la consulta, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum haya obtenido un resultado positivo se constituyan en Comunidad Autónoma si se cumpliesen los requisitos establecidos en el apartado anterior."

680 *Artículo 10º de la LO 2/1980:*

"El referéndum para la modificación de Estatutos de Autonomía previsto en el

Son diversos supuestos aquellos en los que el articulado de la Constitución prevé la convocatoria de un referendo en el ámbito autonómico:

a) el referendo para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico -artículo 151.1 CE-.

b) el referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía elaborado con la intervención de la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso -artículo 151.2.3º CE- o para la aprobación del Estatuto de Autonomía elaborado exclusivamente por las Cortes Generales como proyecto de ley -artículo 151.2.5º CE.-

c) el referendo para la ratificación de la reforma de los Estatutos de Autonomía -artículo 152.2 CE-.

d) el referendo para la ratificación de la incorporación de Navarra al País Vasco -disposición transitoria cuarta CE-.

1.1.- El referendo para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico.[681]

El artículo 151 CE recoge un procedimiento de elaboración de un Estatuto de Autonomía que permite que se prescinda del plazo de cinco años recogido en el artículo 148.2[682] CE para la ampliación del techo competencial de la CCAA. En

---

artículo ciento cincuenta y dos, dos, de la Constitución requerirá previamente el cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en ellos o, en su defecto, de los que fueran precisos para su aprobación, debiendo ser convocado en el plazo de seis meses desde el cumplimiento de los mismos."

681 Como ya se indicó en el punto dedicado al referendo ratificatorio de la reforma constitucional, en las páginas siguientes no se hará referencia a los artículos de la LO 2/1980 que regulan el procedimiento común, la campaña de propaganda, etc. tanto del referendo consultivo, como del referendo constitucional, como de estos referendos autonómicos que ahora se tratan, pues dichos artículos y lo regulado en ellos ya fue analizado en la sección dedicada al referendo consultivo del artículo 92 CE e incidir nuevamente en ellos sólo supondría una repetición innecesaria. Por ello, en todo lo relativo al procedimiento, campaña de propaganda, etc. de los referendos autonómicos, la presente sección de esta Tesis se remite a lo dicho sobre estas materias en la sección del referendo consultivo.

682 Artículo 148.2 CE:

"*Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.*"

el marco de este procedimiento, el artículo 151.1 CE contempla el referendo como método de ratificación de una iniciativa autonómica para la elaboración de un Estatuto de Autonomía acordada -dentro del plazo de seis meses desde el acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas, que señala el artículo 143.2[683] CE- tanto por las Diputaciones -o por los órganos interinsulares en el caso de las Islas Baleares y las Islas Canarias-, como por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas representando éstos la mayoría del censo electoral de cada una de dichas provincias. En este referendo deberá obtenerse mayoría absoluta de los electores de cada provincia para que se cumpla su fin ratificatorio de la iniciativa autonómica.

Es decir, el referendo regulado en el artículo 151.1 CE tiene por utilidad la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico, esto es, la ratificación de la manifestación de la voluntad de unos determinados territorios de constituirse en CCAA, pero su utilidad no es la aprobación del Estatuto de Autonomía en sí, pues dicha aprobación del Estatuto de Autonomía requerirá un referendo específico y posterior.

El artículo 151.1 CE remite a una ley orgánica, que es la LO 2/1980. El artículo 8º.1 de la LO 2/1980 indica que la iniciativa autonómica ha de acreditarse mediante la elevación al Gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes, así como de las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Estos acuerdos deben adoptarse siguiendo las formalidades previstas en la Ley de Régimen Local, dentro del plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas, que señala el artículo 143.2 CE y haciendo constar que se está ejercitando la facultad otorgada por el artículo 151.1 CE.

Hecho esto y siempre que se cumplan los requisitos señalados, continúa indicando el artículo 8º.2 de la LO 2/1980, el Gobierno declarará acreditada la iniciativa autonómica. Una vez se haya acreditado la iniciativa autonómica -

---

683 Artículo 143.2 CE:

"*La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*"

artículo 8º.3- , el Gobierno procederá a la convocatoria del referendo previsto en el artículo 151.1 CE en el plazo de cinco meses y fijará la fecha concreta de su celebración, una vez haya oído al órgano de Gobierno del ente preautonómico respectivo.

El referendo requerirá mayoría absoluta de los electores de cada provincia para considerar ratificada la iniciativa autonómica. Si no se consiguiese en el referendo la ratificación de la iniciativa autonómica al no obtenerse el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no se podrá reiterar la iniciativa autonómica hasta transcurridos cinco años.

Aun así, -por reforma introducida por la LO 12/1980, de 16 de diciembre, de modificación del artículo 8.4 de la LOMR, motivada por el inicial referendo fallido en Andalucía- se modificó el artículo 8.4 de la LO 2/1980 en el sentido de que la iniciativa autonómica se entenderá ratificada en las provincias en las que en el referendo se hubiera obtenido la mayoría de votos afirmativos siempre y cuando dichos votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretendiera acceder al autogobierno. Es decir, si en una provincia de las que practicaron el referendo éste no fue aprobado, pero en las otras sí y la suma de votos positivos de estas otras provincias alcanza la mayoría absoluta del censo de electores del conjunto de todas las provincias que realizaron el referendo, sí se tendrá por ratificada la iniciativa autonómica en aquellas provincias que votaron afirmativamente en el referendo.

Continúa indicando el artículo 8.4 de la LO 2/1980 que, previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera conseguido obtener la ratificación de la iniciativa autonómica mediante este referendo, las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 CE siempre que se den los requisitos antes indicados.

La disposición transitoria segunda de la LO 2/1980 añade a todo lo dicho que, a la entrada en vigor de la LO 2/1980, y a los efectos de la adecuada tramitación de las iniciativas autonómicas previstas en el artículo 8 de la misma que hubieran comenzado antes de dicho momento, se abrirá un plazo de setenta y cinco días con el fin de que las Corporaciones y Entes Locales interesados puedan proceder, en su caso, a la rectificación de los acuerdos en función de los términos de dicho precepto. Este plazo no implicará reapertura ni caducidad de los plazos constitucionales previstos.

Este procedimiento de iniciativa autonómica con necesidad de realización de referendo regulado en el artículo 151.1 CE fue seguido en exclusiva por Andalucía, pues, si bien Cataluña, País Vasco y Galicia siguieron el procedimiento de acceso a la autonomía con disposición del techo competencial desde el primer momento contenido en el artículo 151 CE, en virtud de la disposición transitoria 2ª[684] CE quedaron exentos de lo regulado en el artículo 151.1 CE y no tuvieron que hacer un referendo sobre la iniciativa autonómica y otro sobre el Estatuto de Autonomía -como sí hizo Andalucía-, sino sólo uno sobre la aprobación del Estatuto de Autonomía.[685] Los restantes territorios se constituyeron en CCAA siguiendo el procedimiento contenido en el artículo 143 CE, el cual no les concedió desde el primer momento el techo competencial, pero tampoco les exigió la realización de ningún referendo.

1.2.- El referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía.

El artículo 151.2 CE regula el procedimiento de elaboración de un Estatuto de Autonomía para aquel supuesto en el que previamente se haya llevado a cabo la iniciativa del proceso autonómico prevista en el artículo 151.1 CE y se haya ratificado la misma mediante el referendo previsto en el artículo 151.1 CE. Este procedimiento de elaboración del Estatuto contenido en el artículo 151.2 CE

---

684 Disposición transitoria 2ª CE:

"*Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la que forma en que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.*"

685 Para no poca doctrina el proceso de acceso a la autonomía y a tener un Estatuto que se permitió seguir a Cataluña, País Vasco y Galicia fue un privilegio otorgado a estos territorios. Así se posicionan autores como De Esteban o López Guerra. En este sentido, indican Martínez Sospedra y Aguiló Lucia que "*en rigor, el presente procedimiento no hace sino consagrar un privilegio en favor de las nacionalidades históricas, privilegio consistente en otorgarles directamente la autonomía más amplia constitucionalmente posible y que encubre malamente la voluntad política de congelar las demás autonomías en el nivel definido en los debates constitucionales como de segundo grado.*"

-De Esteban, J. y López Guerra, L. *El régimen constitucional español,* Labor, Barcelona, 1982, pág. 362.

-Martínez Sospedra, M. y Aguiló Lucía, L. *Lecciones de Derecho Constitucional español, vol. II, Derecho Autonómico,* Fernando Torres Editor, Valencia, 1981, pág 56.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 85.

necesitará de la realización de un nuevo referendo tal como indican los artículos 151.2.3º CE y 151.2.5º CE.

Es decir, la Constitución prevé que el referendo contenido en el artículo 151.2 CE sea el segundo referendo al que concurran a votar los ciudadanos de los territorios que quieran constituirse en CCAA siguiendo el procedimiento regulado en el artículo 151 CE. El referendo de ratificación de la iniciativa del proceso autonómico habrá sido el primero y este referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía será el segundo.

El artículo 151.2 CE contempla dos posibilidades para la elaboración del Estatuto de Autonomía. La primera de ellas se recoge en los artículos 151.2.1º CE, 151.2.2º CE, 151.2.3º CE y 151.2.4º CE, los cuales regulan la elaboración de un Estatuto de Autonomía con la intervención de la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso. Este Estatuto de Autonomía deberá ser sometido a referendo y posteriormente ratificado por el voto del Pleno del Congreso y del Pleno del Senado.

En este sentido, señala el artículo 151.2.1º CE que el Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea -esta será la Asamblea de Parlamentarios-, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. Como indica el artículo 151.2.2º CE, una vez sea aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá el mismo a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

Será, como destaca el artículo 151.2.3º CE, en el caso de que se alcance el acuerdo ya indicado cuando el texto resultante se someta a referendo del electorado de aquellas provincias comprendidas en el ámbito territorial del Estatuto proyectado. Este referendo es, por tanto, una consulta popular realizada sobre el proyecto de Estatuto, pero no sobre la aprobación del Estatuto en sí mismo, pues ésta corresponde a las Cortes Generales.

En este sentido, como indica el artículo 151.2.4º CE, si se aprueba el proyecto de Estatuto en cada provincia por la mayoría de los votos que se emitan válidamente, se elevará a las Cortes Generales, los plenos de cuyas cámaras decidirán sobre el mismo mediante un voto de ratificación. Finalmente,

aprobado el Estatuto de Autonomía, el Rey lo sancionará y promulgará como ley orgánica.

La segunda posibilidad para la elaboración de un Estatuto de Autonomía contemplada en el artículo 151.2 CE se recoge y desarrolla en el artículo 151.2.5º CE, el cual regula la circunstancia de que un Estatuto de Autonomía sea elaborado por las Cortes Generales como proyecto de ley.

Indica el artículo 151.2.5º CE que, de no alcanzarse el acuerdo al que hace referencia el artículo 151.2.2º CE -es decir, el acuerdo entre la Asamblea de Parlamentarios y la Comisión Constitucional del Congreso-, el proyecto de Estatuto de Autonomía se tramitará como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto que las Cortes aprueben será sometido a referendo del cuerpo electoral de las provincias del ámbito territorial del Estatuto proyectado. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, se procederá a la promulgación del Estatuto de Autonomía en los términos del artículo 151.2.4º CE -es decir, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley orgánica-.

Junto con la regulación constitucional, este proceso también se regula por la LO 2/1980. Así, el artículo 9 de la LO 2/1980 se refiere a la aprobación por referendo de un Estatuto de Autonomía de acuerdo con lo establecido en los números tres y cinco del apartado dos del artículo 151 de la Constitución e indica que será necesaria la comunicación previa al Presidente del Gobierno del texto resultante en el caso del 151.2.3º o del texto aprobado por las Cortes Generales en el caso del 151.2.5º. Una vez sea recibida dicha comunicación, se convocará el referendo dentro de un plazo de tres meses en aquellas provincias comprendidas en el ámbito territorial del Estatuto proyectado.

De igual forma, el artículo 9 de la LO 2/1980 continúa indicando que el Estatuto se entenderá aprobado cuando obtenga en cada provincia mayoría de votos afirmativos de los válidamente emitidos, siguiendo en tal caso la tramitación prevista en la Constitución. A falta de esa mayoría en una o varias provincias, podrá constituirse entre las restantes la Comunidad Autónoma proyectada, siempre que concurran los siguientes requisitos:

a) que dichas restantes provincias sean limítrofes.

b) que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto. En tal caso,

el proyecto de Estatuto será tramitado como Ley Orgánica por las Cortes Generales, a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial.

Concluye el artículo 9 de la LO 2/1980 que, cuando el resultado del referendo fuese de signo negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que el mismo se hubiere celebrado, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta que hayan transcurrido cinco años, pero ello sin perjuicio de que aquellas provincias en las que el referendo haya obtenido un resultado positivo se puedan constituir en Comunidad Autónoma si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 9.2 de la LO 2/1980 -los cuales son, como ya se ha señalado, que las provincias restantes sean limítrofes y que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de los Parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto-.

Esta regulación cumple con el mandato que, en este sentido, marca el artículo 151.3 CE, el cual indica que, si no se aprobara el proyecto de Estatuto por una o por varias provincias, esto no impedirá que las restantes sí se constituyan en la CCAA inicialmente proyectada, para a continuación remitirse, en lo relativo a la forma en que este proceso se lleve a cabo, a la ley orgánica prevista en el artículo 151.1 CE, es decir, a la LO 2/1980 y, en particular, a su artículo 9.

La última referencia que hace la LO 2/1980 a este procedimiento de elaboración de un Estatuto de Autonomía la hace en su disposición transitoria segunda cuando indica que, en el caso de que, a la entrada en vigor de la LO 2/1980 existieran textos de Estatutos de Autonomía de los previstos en el artículo 9 de la LO 2/1980 pendientes de referendo, el plazo de convocatoria se entenderá extendido a un año.

Viendo la compleja regulación que la Constitución y la LO 2/1980 realizan, no parece del todo descabellado afirmar que el procedimiento contenido en el artículo 151 CE aparece, más que como un verdadero procedimiento para alcanzar la autonomía y el techo competencial autonómico sin tener que esperar los cinco años que indica el artículo 148.2 CE, como un "método de disuasión" para aquellas CCAA que deseen alcanzar dicho techo competencial que no les permite alcanzar con la misma rapidez el procedimiento de acceso a la autonomía contenido en el artículo 143[686] CE.

---

[686] Artículo 143 CE:

"*1.- En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional*

Siguiendo el procedimiento contenido en el artículo 151 CE se llevaron a cabo referendos autonómicos para la aprobación de los Estatutos de Autonomía en Cataluña, País Vasco y Galicia. Los referendos tuvieron lugar el 25 de octubre de 1979 para Cataluña y el País Vasco y el 21 de diciembre de 1980 para Galicia. El 28 de febrero de 1980 se realizó en Andalucía el referendo ratificatorio de su iniciativa autonómica y el 20 de octubre de 1981 se llevó a cabo un segundo referendo para la aprobación del Estatuto Andaluz.[687]

1.3.- El referendo para la ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía.

El artículo 152.2 CE recoge el referendo como parte del proceso de reforma de un Estatuto de Autonomía que haya sido elaborado siguiendo el procedimiento contenido en el artículo 151 CE. Se destaca en este artículo que, una vez se haya producido la sanción y la promulgación de un Estatuto de Autonomía elaborado siguiendo el procedimiento del artículo 151 CE, sólo podrá éste ser modificado mediante el procedimiento que él mismo establezca y con un referendo entre todos los electores inscritos en el correspondiente censo de la CCAA de dicho Estatuto.

Es decir, todos aquellos Estatutos de Autonomía que, en su día, hubieran sido ratificados mediante un referendo, para llevar a cabo su reforma requerirán de un nuevo referendo que la ratifique. En la práctica esto sólo se aplica a cuatro CCAA, que son Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, pues éstas fueron las únicas que siguieron la vía del artículo 151 CE para elaborar sus Estatutos de Autonomía y son las únicas que, dado que ratificaron sus Estatutos mediante referendo, necesitan de la misma manera un referendo para ratificar la reforma de dichos Estatutos.

---

histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2.- La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3.- La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años."

687 Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

También hay que destacar que todas aquellas CCAA cuyos Estatutos, en su día, no fueron ratificados mediante referendo -pues estos Estatutos no fueron elaborados siguiendo el proceso indicado en el artículo 151 CE, sino siguiendo el proceso del artículo 143 CE-, pero que en su articulado contemplen la necesidad de realizar un referendo como parte de su proceso de reforma, necesitarán de la realización de dicho referendo que ratifique su reforma cuando ésta se produzca, pues, como indica el artículo 147.3 CE *"la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos (...)"*

Este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana, la cual, en su recientemente reformado Estatuto de Autonomía de 2006 (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) indica en su artículo 81.5 que *"la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias."* Este referendo se habría de realizar, en su caso, de cara a la siguiente reforma del Estatuto de Autonomía, pues en 2006 no se hizo referendo alguno al no preverlo así el original Estatuto de Autonomía reformado ese año.

Igual caso al de la Comunidad Valenciana es el de Aragón, pues en su reformado Estatuto de Autonomía de 2007 (Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) indica en su artículo 115.7 que *"la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros."* Al igual que en el caso valenciano, este referendo se habría de realizar, en su caso, con vistas en la siguiente reforma del Estatuto de Autonomía, pues en 2007 no se hizo referendo al no preverlo de este modo el original Estatuto de Autonomía.

Es de resaltar la puntualización final que sobre la realización del referendo hacen tanto el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana como el de Aragón. En ambos Estatutos se indica que se convocará un referendo para ratificar la reforma, pero, a continuación, se somete esto al cumplimiento de un requisito que, en el caso valenciano, será que la reforma del Estatuto suponga algo más que un simple aumento de las competencias de la CCAA y que, en el

caso aragonés, será que las Cortes de Aragón aprueben la convocatoria por dos tercios de sus miembros.

Es decir, se contempla el referendo, pero al mismo tiempo no se le concibe como un elemento *sine qua non* -como en el caso de las CCAA que elaboraron su Estatuto desde el artículo 151 CE- del proceso de reforma del Estatuto, sino como una parte del proceso de reforma que se puede hacer, pero que también se puede no hacer si no se dan determinadas circunstancias. Circunstancias que en el caso valenciano son, en principio, objetivas, pero que en el caso aragonés hacen que la realización del referendo quede, en la práctica, a decisión discrecional de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Autonómica y de sus intereses coyunturales.

Esta situación no hace sino confirmar al referendo como un elemento de la reforma del Estatuto de Autonomía típicamente propio de las cuatro CCAA que llegaron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, pero que en las CCAA que siguieron el proceso del artículo 143 CE no acaba de encajar con plena naturalidad y, por ello, cuando se le introduce en el proceso de reforma del Estatuto de una CCAA del artículo 143 no se hace como un elemento necesario en cualquier caso, sino como algo posible en determinados casos, pero no obligatorio en todos ellos.

Lo cierto es que casi ningún Estatuto de Autonomía elaborado en base al proceso del artículo 143 CE prevé la necesidad de realizar un referendo como parte de su reforma -excepción hecha de los citados y ya reformados de la Comunidad Valenciana y de Aragón, que incluyen el referendo en su actual texto reformado, pues en el articulado original no lo incluían y por eso su reciente reforma no fue ratificada mediante referendo- y algunos de aquellos reformados en cercanas fechas, como los Estatutos de las Islas Baleares o de Castilla y León, reformados ambos en 2007[688], tampoco han incluido en su articulado esta posibilidad. Aunque esto no impide que cualquier Estatuto de Autonomía aun no reformado, pero que lo sea próximamente, pueda incluir en su articulado -al modo en que ya lo han hecho la Comunidad Valenciana y Aragón- la necesidad -o la posibilidad- de realizar un referendo para hipotéticas reformas posteriores.

---

688 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las *Illes Balears*. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Es, por tanto, el procedimiento de reforma contenido en el artículo 152.2 CE un procedimiento de reforma distinto y más agravado que el que el artículo 147.3[689] CE prevé para los Estatutos de Autonomía elaborados mediante el procedimiento del artículo 143 CE, pues, el artículo 152.2 CE exige la realización de un referendo cuya realización no es necesaria según lo estipulado en el artículo 147.3 CE, el cual se limita a pedir que la reforma del Estatuto se practique mediante el procedimiento en él contenido -por supuesto, este procedimiento en él contenido puede exigir que se realice un referendo- y con aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

El referendo ratificatorio de la reforma de un Estatuto de Autonomía elaborado según el procedimiento del artículo 151 CE se recoge también en la LO 2/1980, si bien de una forma muy breve. En particular, es el artículo 10 de la LO 2/1980 el que destaca que este referendo necesitará, con carácter previo, el cumplimiento de los trámites de reforma previstos en el Estatuto de Autonomía o aquellos que sean preceptivos para su aprobación y deberá convocarse en un plazo de seis meses desde que se cumplan dichos trámites. Esto confirma el carácter ratificatorio del referendo, pues, en primer lugar debe realizarse la reforma del Estatuto de Autonomía tal y como éste mismo estipula para, a continuación y en un plazo de seis meses desde el cumplimiento de este proceso, llevar a cabo el referendo.

El hecho de que el referendo ratificatorio de la reforma del Estatuto de Autonomía se contemple como última parte del proceso de reforma, situándose con un carácter posterior a la aprobación del Estatuto por las Cortes Generales es materia compleja y digna de comentario, pues siempre se podría afirma que, como ley orgánica del Estado que es el Estatuto, a quien le corresponde manifestar su voluntad en último lugar es a éste -a través de sus Cortes Generales- y no a una parte de éste mediante una consulta directa a su ciudadanía. Un ejemplo de esta discutible ordenación de los elementos del proceso de reforma del Estatuto es el artículo 46 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el cual regula los pasos de su reforma en el siguiente orden:

"La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:
a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado español.
b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.

---

689 Artículo 147.3 CE:
"*La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.*"

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.
d) Finalmente, precisará la aprobación de los electores, mediante referéndum."

Es decir, no deposita la voluntad final para aprobar el Estatuto -que es una ley orgánica- en el Estado mediante sus Cortes Generales, sino que se remite para dicha aprobación final a una consulta directa a la ciudadanía de parte de ese Estado, a la ciudadanía de la CCAA. Podría parecer más adecuado que el referendo fuese de carácter previo a la aprobación por las Cortes y que la decisión de éstas fuese el último paso del proceso. En este sentido, primero se llevarían a cabo todos los elementos del proceso a realizar dentro de la CCAA -incluido el referendo- y, una vez terminados estos y obtenida la aprobación de la reforma tanto por los representantes de la ciudadanía de la CCAA, como por ésta misma, entonces se remitiría el referendo al Estado para que éste, a través de sus Cortes y en representación del conjunto de la Nación, tomará la decisión final.

La ordenación actual de los elementos del proceso parece, sin embargo, un tanto "desordenada" al primero exigir requisitos de cumplimiento autonómico, después de cumplimiento estatal y finalmente, de nuevo, de cumplimiento autonómico. Parecería más apropiado primero realizar todos los elementos autonómicos y después el definitivo elemento estatal -la aprobación por las Cortes-, pues, al fin y al cabo y aun y su naturaleza peculiar, el Estatuto de Autonomía no deja de ser una ley orgánica, es decir, una ley del Estado.[690]

Sobre cual ha de ser el órgano convocante de este referendo resulta de interés el artículo 46.2[691] del Estatuto de Autonomía del País Vasco que indica que, para convocar referendos dentro del procedimiento de la reforma del Estatuto de Autonomía, se podrá facultar al Gobierno del País Vasco, mediante delegación expresa del Estado. Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Galicia en su artículo 56.3[692] indica que, con autorización del Estado mediante ley orgánica,

---

690 No obstante, siempre se podría recurrir al argumento inverso y decir que el hecho de que la ratificación por las Cortes fuese el último elemento del proceso habiéndose producido antes la votación en referendo podría provocar un conflicto entre la voluntad popular manifestada en la consulta popular y la decisión parlamentaria en el caso de que ambas fueran opuestas entre sí.

691 Artículo 46.2 EAPV:

"*El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndum a que se refiere el presente artículo.*"

692 Artículo 56.3 EAG:

"*La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Comunidad Autónoma*

será Galicia quien convoque el referendo. El recientemente reformado Estatuto de Andalucía indica en su artículo 248.3[693] que será la Junta de Andalucía la que, una vez tenga la autorización del Estado mediante ley orgánica, convoque el referendo. Por su parte, el también recientemente reformado Estatuto de Cataluña indica en su artículo 223.1.i[694] que, en lo relativo a la reforma de cualquier Título del Estatuto salvo sus Títulos I y II y siempre que se cuente con la autorización del Estado, será la *Generalitat* la que convoque el referendo.

Evidentemente, lo dicho será posible siempre que se produzca dicha delegación expresa o dicha autorización, pues la regla general es la contenida en el artículo 149.1.32 CE según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre *"autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum"*, así como en el artículo 62.c CE que apunta que corresponde al Rey *"convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución"* entre los cuales está, evidentemente, la reforma de aquellos Estatutos de Autonomía elaborados según el procedimiento del artículo 151 CE contenida en el artículo 152.2 CE. Por todo ello, la convocatoria del referendo ratificatorio de la reforma del Estatuto de Autonomía debe ser autorizada por el Estado.

Respecto a qué *quorum* es necesario para considerar validamente realizado este referendo, dado que ni en la Constitución ni en la LO 2/1980 se señala nada a este respecto, parece lógico concluirse que sólo será necesario y bastará con que se consiga la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia de la CCAA para tener por aprobado el referendo y, con ello, ratificada por la ciudadanía la reforma del Estatuto de Autonomía. Si se diera el caso de que alguna provincia no aprobara este referendo de ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía, esto no parece, en principio, que resultara muy relevante, pues ha de entenderse que el resultado del referendo ha de ser valorado respecto al conjunto de la CCAA, siendo que si la CCAA como unidad respalda en el referendo la reforma del Estatuto de Autonomía, los resultados provincia por provincia no han de tener efectos a la hora de considerar como aprobado el referendo.

---

gallega convoque el referéndum a que se refiere el párrafo b) del apartado uno de este artículo."

693 Artículo 248.3 EAA:

"*La Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante ley orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta."*

694 Artículo 223.1.i EAC:

"*La aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b)."*

Existe una especialidad dentro del referendo ratificatorio de la reforma del Estatuto de Autonomía cual es el referendo para la ratificación de una reforma del Estatuto cuyo objeto sea la alteración de la organización de los poderes de la CCAA. Esta es una reforma que no afecta a las relaciones de la CCAA con el Estado, es algo de carácter interno. El referendo se convoca en este caso siempre y cuando ningún órgano o institución -en esencia, las Cortes Generales- consultado al respecto se manifieste como afectado por la reforma. Este referendo se recoge en artículos como el artículo 57[695] del Estatuto de Autonomía de Galicia o en el artículo 47.1[696] del Estatuto de Autonomía del País Vasco. En contraste con lo señalado párrafos atrás, para este procedimiento en

---

695 Artículo 57 EAG:

"No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, se podrá proceder de la siguiente manera:

-Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento de Galicia.

-Consulta a las Cortes Generales.

-Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado precedente, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

-Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

-Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes se declarasen afectadas por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado a) del número uno del mencionado artículo."

696 Artículo 47.1 EAPV:

"No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco.

b) Consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales.

c) Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

d) Finalmente, se requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

e) Si en el plazo señalado en la letra c) alguno de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo 46, dándose por cumplidos los trámites de los apartados a) y b) del número 1 del mencionado artículo.

particular los Estatutos sí que sitúan antes la realización del referendo y después la aprobación definitiva por las Cortes Generales.

Un aspecto problemático de este procedimiento "especial" de reforma del Estatuto de Autonomía es que en los artículos de los Estatutos que lo regulan no se afirma expresamente que sea necesaria la autorización del Estado para la convocatoria del referendo ratificatorio. Así, en el artículo 47.1.c del EAPV o el artículo 57 del EAG se indica exclusivamente que el referendo se convocará *"debidamente autorizado"* pero no se indica por quién. Tal vez, un ejemplo paradigmático de esta situación sea el artículo 222.1.d del recientemente reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así, el artículo 222.1.d del Estatuto de Autonomía de Cataluña omite la necesidad de la autorización del Estado y se limita a indicar que, en lo referente a aquella reforma del Estatuto que afecte a los Títulos I o II -siendo el Título II el relativo a las instituciones de la CCAA-, será necesario que *"una vez ratificada la reforma, la Generalitat debe someterla a referéndum."* Es decir, no hace mención alguna a la necesidad de una autorización del Estado para la convocatoria del referendo, sino que hace descansar en exclusiva en la Generalitat la facultad de someter el Estatuto de Autonomía reformado a referendo.

En la regulación del procedimiento "general" (por oposición a este procedimiento particular para reformar el Estatuto en lo relativo a la alteración de la organización interna de los poderes de la CCAA) artículos como el 56.3 y el 248.3 de, respectivamente, los Estatutos de Autonomía de Galicia y Andalucía consideran que en la ley orgánica por la que las Cortes Generales aprueban la reforma del Estatuto va explícita o implícitamente la autorización para que la CCAA convoque el referendo ratificatorio de dicho Estatuto reformado. Incluso en el artículo 223.1.i del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña se realiza una afirmación en este sentido, pero en lo que afecta a la reforma de los Títulos I y II del Estatuto catalán y al referendo que habría de realizarse para ratificar dicha reforma, el artículo 222 del Estatuto de Cataluña parece obviar la necesidad de la autorización estatal para la convocatoria del referendo. En el artículo 222.1.b se señala que es necesaria la ratificación de la reforma del Estatuto mediante ley orgánica de las Cortes Generales para, a continuación, indicar que también será necesario el *"referéndum positivo de los electores de Cataluña."* Es decir, tampoco se hace referencia a la autorización -aun implícita- estatal para la convocatoria del referendo.

Es pues esta una materia problemática y que podría chocar con lo estipulado en el artículo 149.1.32 CE. Se podría calificar esta regulación incluso como extraña, pues no parece muy lógico, por mucho que la materia reformada sea distinta,

que el artículo 223 del Estatuto catalán sí haga referencia a la autorización estatal para las reformas del Estatuto que afecten a cualquiera de sus Títulos menos el I y el II y que el artículo inmediatamente anterior, el 222, omita, sin embargo, esta referencia. Tal vez, la única manera de entender como sí recogida por el artículo 222 del Estatuto de Cataluña la necesidad de una autorización del Estado sea entender que, cuando afirma en su punto 1.b que la aprobación de la reforma requiere *"la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica (...)"*, está presuponiendo dicha autorización estatal dentro de la ratificación de las Cortes. Esto, sin embargo, puede parecer una lectura del texto legal demasiado forzada y que extrae de él conclusiones tan implícitas que casi resultan invisibles.

En otro orden de cosas, son también de destacar dos supuestos particulares de reforma del Estatuto que aparecen en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. El primer supuesto se recoge en el artículo 47.3[697] EAPV. Este artículo hace referencia a la posibilidad de que el artículo 17.6.b[698] EAPV pueda ser suprimido mediante mayoría de tres quintos del Congreso y del Senado, aprobación del Parlamento Vasco y un referendo posterior convocado expresamente para ratificar esta modificación particular del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Este referendo deberá ser *"debidamente autorizado."*

El artículo 17 EAPV regula el régimen de la Policía Autonómica Vasca, los servicios reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación entre ambas partes mediante la Junta de Seguridad así como la

---

697 Artículo 47.3 EAPV:

"*El segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto podrá ser suprimido por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado.*"

698 Artículo 17.6 EAPV:

"*No obstante lo dispuesto en los números anteriores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:*

a) A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo.

b) Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado está gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el número 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les correspondan."

posibilidad de que -artículo 17.6.b EAPV-, cuando estimen que el interés general del Estado está gravemente comprometido, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por propia iniciativa -el artículo 17.6.a EAPV hace referencia a la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a requerimiento del Gobierno del País Vasco-, puedan intervenir para el mantenimiento del orden público en el País Vasco debiendo contar con la aprobación de la Junta de Seguridad. Igualmente, en supuestos de especial urgencia, podrán intervenir en cumplimiento de las funciones que constitucionalmente les son atribuidas y bajo responsabilidad exclusiva del Gobierno. El Gobierno deberá dar cuenta a las Cortes Generales sobre dicha intervención, la cual podrán controlar las mismas sirviéndose de los procedimientos constitucionales.

Sobre el objeto y contenido de este artículo 17.6.b EAPV y el porqué del mismo son de interés las opiniones de Jáuregui Bereciartu el cual considera que *"esta doble excepcionalidad que permite intervenir directamente y con carácter exclusivo al Gobierno central en una materia que, en situación ordinaria constituye competencia exclusiva del Gobierno vasco, parece constituir una prevención de tipo político introducida en el texto estatutario derivada de la peculiar situación existente en el País Vasco en materia de orden público. De ahí que deba considerarse el inciso segundo de la letra b) como una situación o supuesto excepcional de carácter coyuntural y temporal destinado a decaer en el momento en que desaparezcan las causas o situaciones derivadas de la violencia política en Euskadi."*[699]

Este procedimiento de supresión del artículo 17.6.b EAPV contenido en el artículo 47.3 EAPV resulta peculiar por una serie de circunstancias: la primera de ellas es que no deja de resultar extraño que un Estatuto de Autonomía imponga a las Cortes Generales una mayoría determinada -de tres quintos, es decir, una mayoría muy elevada- para la aprobación de una reforma de un artículo aislado de un Estatuto de Autonomía.

También es destacable que la realización del referendo se produzca en último lugar -o que la aprobación del Parlamento Vasco sea posterior a la de las Cortes- cuando la supresión del artículo 17.6.b EAPV es la supresión de un precepto perteneciente a una Ley Orgánica, con lo que parecería más apropiado

---

699 -Jáuregui Bereciartu, G. "Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, nº 10, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984, págs. 11-25.

-Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 116.

que el último elemento del proceso, la última voluntad manifestada, fuese la de las Cortes Generales, es decir, la del órgano emisor de dicha Ley Orgánica. Igualmente, la expresión *"debidamente autorizado"* no concreta a quién en particular hace referencia como órgano autorizante. Tampoco se determina qué instrumento jurídico ha de ser el utilizado para ejecutar la reforma, si bien, la lógica apunta a que debería ser una ley orgánica.

El segundo supuesto particular de reforma del Estatuto de Autonomía recogido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco hace referencia a la posible alteración de los límites geográficos del País Vasco. El artículo 8[700] del Estatuto de Autonomía del País Vasco regula la posibilidad de alterar los límites geográficos del País Vasco en relación con otros territorios o municipios ubicados en su totalidad dentro del País Vasco pero pertenecientes a otra CCAA. La iniciativa para dar comienzo a este proceso de incorporación debe partir del ayuntamiento o de la mayoría de los ayuntamientos interesados y, una vez oída la CCAA o la provincia de pertenencia de los mismos, se procederá a consultar sobre la alteración territorial a la población de dichos ayuntamientos mediante la realización de un referendo "*expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos."*

El Estatuto de Autonomía del País Vasco no señala a quién corresponde ni la autorización, ni la convocatoria de este procedimiento. Parece lógico que ambas funciones las lleve a cabo el Gobierno de la Nación. Igualmente, la reforma del Estatuto de Autonomía que supondría esta alteración territorial implicaría la necesidad de realizarla con aprobación tanto del Parlamento Vasco, como de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

Como resulta evidente, este tipo particular de reforma del Estatuto de Autonomía posee una serie de características que la hacen, cuando menos,

---

700 Artículo 8 EAPV:

"*Podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:*

a) Que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los Territorios o Municipios a agregar.

b) Que lo acuerden los habitantes de dicho Municipio o Territorio mediante referéndum expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

c) Que lo aprueben el Parlamento del País Vasco y posteriormente las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica."

compleja. De lo que se aquí se trata, es de segregar una parte de una CCAA y anexionarla a la CCAA del País Vasco. CCAA del País Vasco cuyo Estatuto de Autonomía da la posibilidad de ser oída, en el seno del proceso de alteración territorial, a la CCAA que perdería parte de su territorio. Esto implica que dicha CCAA podría negarse a la alteración territorial y vetarla planteando así un conflicto territorial de difícil resolución y en el que se podría acabar acudiendo al Tribunal Constitucional.[701]

En la práctica, este proceso ha hecho referencia históricamente a unos territorios muy determinados, que son los municipios burgaleses de La Puebla de Arganzón y el Condado de Treviño, los cuales se encuentran situados en el interior de la provincia de Álava, así como el Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos, perteneciente a la CCAA de Cantabria pero situado totalmente en el interior de la provincia de Vizcaya. El Ayuntamiento de Villaverde de Trucíos acordó en pleno de 26 de septiembre de 1986 su incorporación al País Vasco. La Asamblea de Cantabria impugnó este acuerdo al considerar que este municipio forma parte de Cantabria desde la Edad Media. En la actualidad sigue siendo parte de Cantabria.[702]

Los municipios burgaleses de La Puebla de Arganzón y el Condado de Treviño adoptaron, los días 17 de octubre y 26 de enero de 1980 respectivamente, sendos acuerdos para su integración en la provincia de Álava y con ello en el País Vasco. Tras la adopción de estos acuerdos municipales, se solicitó y emitió un

---

701 Este recurso al Tribunal Constitucional se haría en virtud del artículo 161.1.c CE que indica que el TC es competente para conocer *"de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí."* También en base al artículo 2.1.c de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional -que afirma lo mismo que el artículo 161.1.c CE- y los artículos 59 y siguientes de esta misma ley orgánica -en particular el artículo 63 LOTC el cual en su punto primero indica que *"cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión."*

702 Sobre la problemática de la localidad cántabra de Villaverde de Trucíos y su relación con el País Vasco son de interés, a modo de ejemplo sobre las consecuencias de dicha problemática, algunas sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 101/1995, de 22 de junio, cuyo objeto fue un conflicto positivo de competencias entre Cantabria y el País Vasco al considerar el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria que el País Vasco había invadido sus competencias sobre obras públicas, policía de carreteras e imposición de multas, análisis oficiales de aguas, etc. en este municipio.

informe por el Gobierno del País Vasco, no habiendo manifestación oficial alguna ni por parte de la Diputación de Burgos, ni por la CCAA de Castilla y León.

Con carácter posterior -25 de febrero de 1983- se aprobó el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en cuya disposición transitoria 7ª[703] se contenía la posibilidad y el procedimiento a seguir para el caso de que se segregasen de Castilla y León y se uniesen a otra CCAA aquellos territorios o municipios que en su totalidad se encontrasen en el interior de otra CCAA.

En la disposición transitoria 7ª se recogían como requisitos para que se pudiera dar esta segregación, en primer lugar, la solicitud de segregación tomada por el ayuntamiento o ayuntamientos interesados mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación; en segundo lugar, era necesario el informe favorable a la segregación de la provincia afectada y de la CCAA de Castilla y León en vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas del territorio a segregar con la CCAA con la que se solicite la incorporación -se preveía la posibilidad de que Castilla y León hiciera encuestas y otras formas de consulta para conseguir una resolución más motivada para su informe-; en tercer lugar se requería que se realizara un referendo entre los habitantes del territorio o municipio que pretendiera la

---

703 Disposición Transitoria 7ª.3 del EACyL de 1983 (LO 4/1983, de 25 de febrero):

"Para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Solicitud de segregación, formulada por el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de dicha o dichas Corporaciones.

b) Informe de la provincia a la que pertenezca el territorio o municipio a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorable a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución.

c) Refrendo entre los habitantes del territorio o municipio que pretende la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

d) Aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

En todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación."

segregación, el cual debía ser aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos; en último lugar debía producirse la aprobación de la segregación por parte de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Esta disposición transitoria 7ª exigía que, además de todo lo dicho, se cumplieran los requisitos fijados por el Estatuto de Autonomía de la CCAA a la que se incorporase el territorio segregado.

Contra esta disposición transitoria 7ª -punto 3º a) y b)- del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se presentaron por parte del Gobierno y del Parlamento Vascos dos recursos de inconstitucionalidad en el año 1983 -los recursos número 384/1983 y 396/1983-. Estos recursos se basaban en interpretar que la disposición transitoria 7ª del EACyL suponía una reforma del artículo 8 del EAPV y vulneraba igualmente los artículos 14 CE y 9 CE -en concreto, los principios de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, así como el principio de igualdad y no discriminación-, por implicar la aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos a un proceso iniciado con antelación a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En estos recursos también se pedía que, en la futura sentencia que dictara el Tribunal Constitucional para resolver esta cuestión, se señalara que el Presidente del Gobierno propusiera y el Gobierno autorizara la realización del referendo contenido en el artículo 8 del EAPV.

En la STC 99/1986, de 11 de julio, el Tribunal Constitucional dictaminó la constitucionalidad de la disposición transitoria 7ª del EACyL al considerar que no había conflicto de ningún tipo entre la regulación del Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículo 8 EAPV) que permite la segregación de un territorio de otra CCAA y su unión al País Vasco y la regulación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (disposición transitoria 7ª EACyL de 1983) que permite que una parte de su territorio se segregue e integre en otra CCAA.

Así, esta sentencia contradijo a los recurrentes -Gobierno y Parlamento Vascos- indicando en su fundamento jurídico 6º que *"de todo lo anterior se deduce que, contra lo que los recurrentes entienden, el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo «completo y acabado» la segregación y correspondiente agregación de los enclaves ubicados en su territorio cuando éstos pertenecen al de otra Comunidad Autónoma. La regulación estatutaria no puede contener el procedimiento de modificación territorial que deberán seguir las dos Comunidades implicadas, sino tan sólo el proceso de formación y manifestación de la voluntad de cada una de ellas para perfeccionar -mediante actos distintos, pero complementarios- el complejo procedimiento en que consiste la segregación de un enclave y su agregación a otra Comunidad."*

Es decir, el Tribunal Constitucional confirmó la capacidad de Castilla y León para regular en su Estatuto de Autonomía el proceso de formación y manifestación de su voluntad de aceptar la segregación y posterior unión a otra CCAA de alguno o algunos de sus municipios y la imposibilidad del País Vasco de regular unilateralmente y por completo en su Estatuto de Autonomía todo el proceso de segregación e incorporación. Por el contrario, el Tribunal Constitucional dio a entender que la regulación de ambas CCAA -la que pierde territorio y la que lo gana- debían ser en todo caso complementarias.

En este mismo sentido y igualmente en el fundamento jurídico 6ª añadió la Sentencia que *"la fijación en el mencionado precepto estatutario* -artículo 8 EAPV- *de determinados requisitos para la agregación de enclaves supone que ninguna agregación territorial será posible sin el cumplimiento de las condiciones en él establecidas, de modo que el Parlamento vasco no podrá pronunciarse sobre una solicitud de integración que no haya satisfecho esas condiciones, ni la integración podrá producirse sin haber sido aprobado por él. Pero ello no obsta para que otras Comunidades Autónomas en el ejercicio de derechos constitucionales reconocidos, regulen, a su vez, las condiciones necesarias para que parte de su territorio pueda escindirse de la propia comunidad y quede así en situación de integrarse en otra (cumpliendo los requisitos exigidos por la Comunidad Autónoma de destino)."*

Concluyó, por tanto, el Tribunal Constitucional que la disposición transitoria 7ª del EACyL era perfectamente constitucional y compatible por completo con la regulación del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Así, la STC 99/1986 afirmó en su fundamento jurídico 7º que *"frente a lo alegado por las representaciones del Gobierno y el Parlamento Vascos, no puede estimarse que tal modificación se haya producido, reformándose de este modo el Estatuto vasco, pues para ello habría sido necesario no sólo la existencia aquí evidente de contenidos normativos distintos, sino el que unos y otros se proyectasen sobre un mismo objeto, y esta identidad de objeto no se da en el caso que nos ocupa. En realidad, uno y otro preceptos se proyectan sobre ámbitos diversos -la adopción por cada Comunidad Autónoma de una decisión relativa a su alteración territorial-, aun cuando ambas regulaciones estén llamadas a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un único resultado. Por ello no pueden reputarse inconstitucionales por contraste con lo preceptuado en el EAPV normas estatutarias como la Disposición transitoria séptima, 3, del EACL llamadas a disciplinar actos específicos de otra Comunidad."*

De la misma manera, en esta sentencia se consideró que la disposición transitoria 7ª del EACyL no conculcaba los artículos 9 CE y 14 CE y, finalmente, en el fundamento jurídico 12 y último se tuvo por incongruente la pretensión de

que, mediante esta sentencia, se solicitase al Presidente del Gobierno que propusiera y al Gobierno que autorizara la convocatoria de un referendo sobre esta materia: *"el Gobierno Vasco solicita, por otrosí, que en la Sentencia que este Tribunal dicte se disponga que «por el Presidente del Gobierno se efectúe la propuesta y por el Gobierno se autorice la celebración del referéndum correspondiente previsto en el artículo 8 b) del Estatuto Vasco». Pero, como señala el Abogado del Estado, tal pretensión resulta incongruente con la naturaleza, de control abstracto de normas, inherentes a los recursos de inconstitucionalidad, y con el carácter declarativo de las Sentencias que ponen fin a los mismos."*

Las dificultades de llevar a cabo el procedimiento de segregación de La Puebla de Arganzón y del Condado de Treviño de Burgos para su posterior unión a Álava han sido manifiestas a lo largo de las últimas décadas[704] y, lo cierto es que, aun y los múltiples intentos que han tenido lugar para concluir este proceso, el mismo todavía no se ha realizado. Actualmente, el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 recoge en su disposición transitoria 3ª la posibilidad de que un territorio castellanoleonés situado íntegramente en otra CCAA pueda segregarse de Castilla y León y unirse a esa otra CCAA. La regulación contenida en la disposición transitoria 3ª del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 es idéntica -el texto, de hecho, es prácticamente idéntico- a la regulación que en su día hizo la disposición transitoria 7ª del Estatuto de Autonomía de 1983.[705]

---

704 Además de la STC 99/1986, hay más jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia que atestigua la complejidad y problemática de esta materia. Un ejemplo de esto es la STC 132/1998, de 18 de junio, que trató sobre un conflicto surgido alrededor de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan general de carreteras del País Vasco y el hecho de que en esta ley se incluyera al Condado de Treviño en el catálogo de la red de carreteras objeto del plan regulado en la misma. Es decir, la problemática de estos enclaves ajenos al País Vasco pero situados geográficamente en su interior no es sólo de tipo político, sino que se manifiesta en el día a día de sus ciudadanos y de las administraciones que les suministran los servicios públicos.

705 Disposición transitoria 3ª del EACyL de 2007:

"1.- Para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Solicitud de segregación, formulada por todos los Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de dichas Corporaciones.

b) Informes de la provincia a la que pertenezca el territorio, municipio o municipios a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorables a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y

En términos generales, para no pocos autores, la figura del referendo ratificatorio de la reforma del Estatuto de Autonomía actúa como una reproducción a nivel autonómico del mismo requisito que, en su caso, se exige para la reforma de la Constitución. Así, de idéntica manera que para la reforma de la Constitución se necesita de la aprobación del texto reformado por el poder legislativo nacional y -cuando así lo estipule la Constitución o lo pida un número determinado de diputados o senadores- de la celebración de un referendo, para la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía se necesitará de la aprobación del texto reformado por el poder legislativo autonómico y -en el caso de que el Estatuto original fuera elaborado en base al artículo 151 CE o, sin ser ese el caso, cuando así lo exija el propio Estatuto para su reforma- de la celebración de un referendo. El objetivo de este paralelismo sería dotar de una especial legitimación al Estatuto de Autonomía, como norma simultáneamente nacional y autonómica.[706]

1.4.- El referendo para la incorporación de Navarra al País Vasco.

En último lugar dentro de todos los procesos de intervención del referendo en el ámbito autonómico, aparece la disposición transitoria cuarta de la Constitución que prevé que, en caso de una posible incorporación de Navarra al País Vasco, será obligatorio para que esto se produzca que se realice un referendo.

De esta manera, indica esta disposición transitoria cuarta de la Constitución que en el caso de Navarra y a efectos de su incorporación al País Vasco -la denominación exacta que utiliza el texto constitucional es la de *"Consejo General Vasco"* o *"el régimen autonómico vasco que le sustituya"*[707], es decir, la CCAA del

---

económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución.

c) Refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

d) Aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

2.- En todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación."

706 Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 106-107.

707 Fue el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el Régimen Preautonómico para el País Vasco, el que creó el Consejo General del País Vasco. En su artículo 1 señalaba que "*Se instituye el Consejo General del País Vasco*

País Vasco- no será de aplicación el artículo 143 CE y que, en su lugar, la iniciativa corresponderá al Órgano Foral competente -que será el Parlamento Foral de Navarra[708]-, cuya decisión se adoptará por mayoría de los miembros que lo compongan.

Una vez tomada dicha iniciativa de incorporación de Navarra al País Vasco, para que ésta tenga validez, la decisión del Órgano Foral deberá ser ratificada mediante un referendo convocado de manera expresa para dicha ratificación y que necesitará ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos, siendo su ámbito territorial de realización la provincia de Navarra -sólo la provincia de Navarra-. Es decir, el referendo debe llevarse a cabo obligatoriamente.[709]

Concluye la disposición transitoria cuarta de la Constitución que, en el caso de que la iniciativa no tuviese éxito, sólo será posible repetir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo de cinco años que establece el artículo 143.3[710] CE.

---

como órgano común de gobierno de las provincias o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidieran su incorporación. A este fin, las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo Foral Competente. La institución del Consejo General del País Vasco tiene carácter provisional, hasta la entrada en vigor del régimen definitivo de autonomía que se apruebe en su día y de las instituciones que lo conformen."

708 Así lo indicó el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, el cual, en su artículo 1 señalaba que *"se constituye el Parlamento Foral de Navarra, al amparo de lo que establece el artículo uno del Real Decreto-Ley dos/mil novecientos setenta y ocho, de cuatro de enero, en relación con la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley uno/mil novecientos setenta y ocho, de la misma fecha, que será el órgano foral competente a los efectos establecidos en las disposiciones citadas."*

709 Para Pérez Sola, el referendo contenido en la disposición transitoria cuarta CE podría ser visto como *"una consulta en la línea que la doctrina de entreguerras denominaba plebiscito territorial, pero con exclusión de la connotación de ejercicio de soberanía que llevaban aparejados tales referendos."* Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 123.

710 Artículo 143.3 CE:

"La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años."

Sobre la posible incorporación de Navarra al País Vasco y la necesidad de realizar un referendo a tal efecto nada dice la LO 2/1980. Sin embargo, sí que se pronuncia sobre esta cuestión el Estatuto de Autonomía del País Vasco en el sentido de establecer algunos de los elementos a tener en cuenta para que esta posible incorporación de Navarra al País Vasco se pueda llevar a cabo.

Así, el artículo 2.1[711] del EAPV indica que Navarra, en igualdad de condiciones que Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, tiene derecho a formar parte de la CCAA del País Vasco y el artículo 2.2 del EAPV apunta que el territorio de la CCAA del País Vasco, además de por Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, podrá integrarse también por Navarra en el caso de que ésta decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, con lo que está señalando que la iniciativa del proceso de incorporación de Navarra al País Vasco correspondería a Navarra y nunca podría surgir del propio País Vasco.

Mediante STC 94/1985, de 29 de julio, el Tribunal Constitucional reconoció el principio de que la voluntad de incorporación corresponde a la Comunidad Foral de Navarra. Así, en su fundamento jurídico 5º esta sentencia -cuyo objeto es el derecho a la utilización de determinados símbolos históricos en las banderas de Navarra y el País Vasco- indica que *"al incorporar el escudo de Navarra al emblema de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Gobierno vasco se irroga una iniciativa respecto a la integración del Territorio Foral de Navarra en dicha Comunidad que constitucionalmente no le corresponde y, en cierto modo, esta pretendiendo, al menos simbólicamente, hacer efectiva esa integración."*

A lo que añade en su fundamento jurídico 10º que *"ese proyecto de unión política de los cuatro territorios históricos, que es constitucional y estatutariamente legítimo por cuanto la Norma Fundamental prevé la posible incorporación de Navarra en la disposición transitoria cuarta, y así se recoge en el artículo 2.2 del Estatuto Vasco, no puede plasmarse, sin embargo, en el momento presente, en un emblema oficial identificador, como tal, de la Comunidad Autónoma Vasca. En tanto Navarra constituya una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias (artículo 1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de*

---

711 Artículo 2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco:

1.- "Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra, tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.- El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución."

Navarra), y la Comunidad Autónoma del País Vasco abarque los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (artículo 2 del Estatuto de Autonomía Vasco), la utilización del «Laurak-Bat» como emblema oficial por el Gobierno vasco carece de apoyo constitucional y estatutario y, en la medida en que integra el símbolo identificador de Navarra antes de que ésta, haciendo uso de la iniciativa que le atribuye la mencionada disposición transitoria cuarta, haya manifestado su voluntad de integración, invade y lesiona la competencia que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra en relación con su propio símbolo, de acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico 8°." Con estas palabras, el Tribunal Constitucional parece confirmar que la voluntad de incorporarse al País Vasco debe, en todo caso, surgir de Navarra y no del propio País Vasco.

Por su parte, el Estatuto del País Vasco señala en su artículo 47.2[712] EAPV que, en el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46[713] EAPV se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán, en todo caso, incluir la aprobación del Órgano Foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales y el referendo del conjunto de los territorios afectados.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

712 Artículo 47.2 EAPV:

"En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán, por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán, en todo caso, incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante Ley Orgánica por las Cortes Generales y el referéndum del conjunto de los Territorios afectados."

713 Artículo 46 EAPV:

"1.- La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado español.

b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.

d) Finalmente, precisará la aprobación de los electores, mediante referéndum.

2.- El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndum a que se refiere el presente artículo."

Es decir, una vez superados con éxito los requisitos procedimentales estipulados por la disposición transitoria cuarta CE y manifestada la voluntad de Navarra para incorporarse al País Vasco, correspondería entonces la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco para permitir esta incorporación. Entre los requisitos necesarios para esta reforma del EAPV siempre y en todo caso deberá producirse la aprobación del Órgano Foral competente, deberá darse la aprobación mediante ley orgánica por las Cortes Generales y deberá realizarse un referendo[714] en el conjunto de los territorios afectados.

Este precepto abre la duda de cuáles serían esos territorios afectados: tal vez toda España -al ser alterado el mapa común de las autonomías-, tal vez sólo Navarra, tal vez tanto Navarra como las tres provincias vascas. Posiblemente, la solución más correcta sería la consulta a las tres provincias vascas más Navarra en base al artículo 151.2.3º CE y a su solicitud de que el Estatuto sea sometido a referendo *"del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto"*, que, en este caso, sería un Estatuto nuevo y único tanto para las tres originales provincias vascas, como para Navarra, por lo que el referendo debería aplicarse a los cuatros territorios por ser estos *"el ámbito territorial del proyectado Estatuto."*

Otra cuestión importante a valorar respecto a este referendo es la de saber si su objeto sería la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco en el sentido de permitir la incorporación de Navarra, o si sería solamente objeto de este referendo la incorporación en sí de Navarra. En principio y en vista del texto del artículo 46 EAPV, parece que se estaría tratando aquí de la reforma del Estatuto, pero contemplando esta reforma como parte de un proceso que permitiera la incorporación de Navarra al País Vasco.

1.5.- Práctica de los referendos autonómicos: los referendos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía.

La práctica de los referendos autonómicos en España se ha circunscrito, de momento, a los cuatro territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Así, entre octubre de 1979 y diciembre de 1980 se celebraron cinco referendos. Fueron estos los referendos para la aprobación del Estatuto de Autonomía que tuvieron lugar en País Vasco, Cataluña y Galicia y los dos referendos andaluces, el primero para

---

714 Este referendo al que hace referencia el EAPV ha de suponerse que sería el segundo que se practicaría -tras el que impone la disposición transitoria cuarta CE- para conseguir el objetivo final de la incorporación de Navarra al País Vasco.

la ratificación de la iniciativa autonómica y el segundo para la aprobación del Estatuto de Autonomía.[715]

A partir de junio de 2006 comenzaron a realizarse nuevos referendos autonómicos dentro del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE -junto con otros Estatutos de Autonomía que también comenzaron a reformarse, que en su día accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y que en su articulado no estipularon que fuera necesario realizar un referendo como parte de su proceso de reforma-. En junio de 2006 Cataluña fue la primera de las CCAA del artículo 151 CE en realizar un referendo para la ratificación de la reforma de su Estatuto de Autonomía y Andalucía la segunda en febrero de 2007.

En el presente, además de los dos potenciales referendos que quedarían por realizarse cuando reformen su Estatuto de Autonomía aquellas CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (País Vasco y Galicia), también cabe la posibilidad de que, en futuras reformas de los Estatutos de Autonomía de aquellas CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, se incluyera la posibilidad de realizar un referendo dentro del proceso de reforma del Estatuto. Así lo han previsto ya los Estatutos recientemente reformados de la Comunidad Valenciana de 2006 y de Aragón de 2007, que, como ya se señaló páginas atrás, prevén, bajo determinadas circunstancias, la posibilidad de convocar un referendo dentro del proceso de realización de futuras reformas estatutarias.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

A) El referendo autonómico del País Vasco:

Tras unas complejas negociaciones -particularmente entre el Gobierno de la UCD y el PNV- hijas de la situación política en el País Vasco y que pivotaron alrededor de las distintas posturas entre nacionalistas y no nacionalistas, y entre los propios nacionalistas entre aquellos que querían colaborar con el Gobierno de la Nación para la elaboración de un Estatuto surgido de la Constitución y quienes no apostaban por este extremo, se consiguió elaborar un Estatuto de

---

715 Como ya se ha indicado en anteriores puntos de la presente Tesis, la peculiaridad de que Cataluña, País Vasco y Galicia no tuvieran que realizar un referendo para la ratificación de la iniciativa autonómica tal como demanda el artículo 151.1 CE y tal como sí hizo Andalucía se debió a la consideración de "territorios o nacionalidades históricos" que de ellos se hizo y que se materializó en la disposición transitoria 2ª CE, la cual les permitió acceder a la autonomía directamente por ya haber hecho referendos autonómicos durante la II ª República, exigiéndoles, tan sólo, que hicieran un único referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía.

Autonomía que, tras superar los trámites parlamentarios tanto en el País Vasco como en las Cortes Generales, fue presentado a referendo de la ciudadanía vasca.

Mediante Real Decreto-ley 13/1979[716], de 14 de septiembre, se convocó la consulta sobre la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Una vez se cumplieron todos aquellos requisitos contenidos en el artículo 151 CE, el 25 de octubre de 1979 se procedió a la celebración del referendo. La mayoría de los partidos se inclinaron por el "sí", salvo Alianza Popular y la Unión Nacional que apoyaron el "no" y Herri Batasuna, el EMK -Movimiento Comunista- y la LKR -Liga Comunista Revolucionaria- que defendieron la abstención.

El nivel de participación alcanzó el 59% -921.436 votantes sobre un electorado de 1.565.541 electores- y la abstención el 41% siendo Álava -con un 63%-, seguida de Guipúzcoa -con un 59%- y Vizcaya -con un 57%-, la provincia donde se dio la mayor participación. El "sí" obtuvo la victoria con un significativo 90% de los votos -831.839 papeletas- frente al 5% de "noes" -47.529 papeletas-, el 3% de los votos en blanco -31.419 papeletas- y el 1% de los votos nulos -10.649 papeletas-. Guipúzcoa con un 92% de voto afirmativo fue la provincia que con mayor intensidad apoyó el Estatuto, seguida de Vizcaya con un 91% y Álava con un 83%. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[717]

---

[716] Autores como Linde Paniagua o Pérez Sola se muestran contrarios al recurso que se hizo al decreto-ley para convocar los referendos de aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña. Consideran que antes de la convocatoria de estos referendos debía haberse elaborado una ley orgánica que regulara las distintas modalidades del referendo y que la ausencia de la misma supuso un incumplimiento de la previsión constitucional contenida en el artículo 92.3 CE y de su exigencia de que, de cara a la celebración de un referendo, hubiese una ley orgánica que regulara las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referendo previstas en la Constitución y, entre ellas, de estos referendos autonómicos.

Es decir, la cuestión que plantean es hasta qué punto fue correcto convocar dos referendos autonómicos mediante decretos-leyes existiendo reserva de ley orgánica y sin existir previamente la ley orgánica de regulación del referendo que exige el artículo 92.3 CE. La conclusión a la que llegan es que *"la vía utilizada por el Gobierno para la ratificación popular de los Estatutos del País Vasco y Cataluña ha vulnerado la reserva material de ley orgánica tanto respecto a las condiciones y procedimiento (artículo 92 CE), como a los términos y forma (artículo 151 CE) en que se deba producir la consulta. Además ha permitido la puesta en vigor de una norma preconstitucional derogada y, además, ha legislado más allá de <<las disposiciones complementarias>> a través de los Reales Decretos 2363/1979 y 2364/1979, Orden de 15 y 19 de octubre de 1979 y Resolución de 20 de octubre del mismo año."* Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, págs. 92-94.

[717] http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_p_vasco.htm

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
Álava	174.930	110.609	92.535	10.023	6.363	1.688
Guipúzcoa	507.002	302.847	278.399	12.290	9.018	3.140
Vizcaya	883.609	507.980	460.905	25.216	16.038	5.821
TOTALES	1.565.541	921.436	831.839	47.529	31.419	10.649

Tras la aprobación del referendo, las Cortes Generales ratificaron el texto del Estatuto de Autonomía, el Rey lo sancionó y promulgó y el Estatuto se publicó como LO 3/1979, de 18 de diciembre.

B) Los referendos autonómicos catalanes:

En Cataluña se convocó el referendo de aprobación del Estatuto de Autonomía mediante el Real Decreto-ley 14/1979, de 14 de septiembre. Se celebró el 25 de octubre de 1979 con una participación del 59´70% -2.639.951 votantes sobre un electorado de 4.421.965 electores- y una abstención del 40%. El "sí" consiguió una destacada victoria al lograr un resultado del 88´1% -2.327.038 votos-, mientras el voto negativo obtuvo un 7´76% -204.957 votos-. Hubo un 3´55% de votos en blanco -93.784 votos- y un 0´47% de votos nulos -12.576 votos-. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[718]

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
Barcelona	3.433.304	2.061.022	1.813.657	164.864	71.471	9.434
Gerona	337.629	213.936	191.223	13.322	8.480	911
Lérida	265.083	154.360	139.308	8.658	5.485	909
Tarragona	385.949	210.633	182.850	18.113	8.348	1.322
TOTALES	4.421.965	2.639.951	2.327.038	204.957	93.784	12.576

Una vez aprobado en referendo, el Estatuto de Autonomía fue ratificado por las Cortes Generales, sancionado y promulgado por el Rey y publicado como LO 4/1979, de 18 de diciembre.

Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

718 http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_cata_79.htm

Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Poco menos de tres décadas más tarde y tras no poca polémica entre el Gobierno de la Nación y la *Generalitat* de Cataluña sobre su redacción final, así como incluso tras la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte del partido mayoritario de la oposición por considerar el Estatuto como opuesto a la Constitución, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña -es decir, la reforma del Estatuto de Autonomía de 1979- se votó en referendo el día 18 de junio de 2006. La participación fue del 48´85% -2.594.167 votantes sobre un electorado de 5.310.103 electores-, dándose una abstención del 51´15%.

Resulta llamativo el aumento del nivel de abstención entre el 40% de abstención que se produjo en el referendo de 1979 y el 51% de abstención dada en el referendo de 2006, más aun cuando se observa que el número total de electores ascendió de uno a otro referendo casi en novecientas mil personas -de 4.421.965 electores en 1979 a 5.310.103 electores en 2006-, pero el número de votantes descendió en unas cuarenta y seis mil personas -de 2.639.951 votantes en 1979 a 2.594.167 votantes en 2006-.

El "sí" venció claramente con un 73´23% de los votos -1.899.897 papeletas-, el "no" consiguió un 20´57% de los votos -533.742 papeletas-, hubo un 5´28% de votos en blanco -137.207 papeletas- y un 0´89% de votos nulos -23.321 papeletas-. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[719]

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
Barcelona	3.986.210	1.940.964	1.422.609	400.571	100.739	17.045
Gerona	482.010	242.555	178.813	46.203	14.688	2.851
Lérida	310.990	157.172	116.468	30.374	8.962	1.368
Tarragona	530.893	253.476	182.007	56.594	12.818	2.057
TOTALES	5.310.103	2.594.167	1.899.897	533.742	137.207	23.321

Una vez aprobado en referendo, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue ratificado por las Cortes Generales, sancionado y promulgado por el Rey y publicado como LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

C) El referendo autonómico de Galicia:

---

719 http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_cata_2006.htm
Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

En Galicia se convocó el referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía mediante Real Decreto 2400/1980, de 7 de noviembre, celebrándose el mismo el 21 de diciembre de 1980 con una participación llamativamente baja, pues sólo llegó al 28´26% del electorado -de un electorado de 2.172.898 electores, sólo votaron 614.218 votantes- y, por tanto, hubo un 71´74% de abstención. La victoria correspondió al "sí" con un 73´35% -450.556 votos-, mientras que el "no" tuvo que conformarse con el 19´77% -121.448 votos-, el voto en blanco con el 4´62% -28.381 votos- y el voto nulo con el 2´25% -13.833 votos-. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[720]

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
La Coruña	844.268	270.827	196.736	56.102	12.068	5.921
Lugo	334.412	65.716	46.981	13.588	3.105	2.042
Orense	355.397	75.226	58.265	12.056	2.945	1.960
Pontevedra	638.821	202.449	148.574	39.702	10.263	3.910
TOTALES	2.172.898	614.218	450.556	121.448	28.381	13.833

Como ya se ha apuntado, el elemento más destacado del referendo autonómico gallego fue la alta abstención, que alcanzó el 71´74% -por provincias, en La Coruña hubo una abstención del 68%, en Pontevedra del 68´31%, en Orense del 78´84% y en la provincia de Lugo se llegó al 80´35% de abstención- y que se explicó recurriendo a diversas razones entre las que se citaron desde las sociales y económicas hasta las derivadas del mal tiempo -el razonamiento argumentado fue que, como llovía y hacía frio, muchos electores se quedaron en casa-.

Realizado y aprobado este referendo, el Estatuto de Autonomía fue ratificado por las Cortes Generales, sancionado y promulgado por el Rey y publicado como LO 1/1981, de 6 de abril.

D) Los referendos autonómicos andaluces:

El 28 de febrero de 1980 se celebró en Andalucía el referendo de ratificación de la iniciativa autonómica -éste fue el único referendo de ratificación de una iniciativa autonomía que se produjo en aplicación del artículo 151.1 CE-

720 http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_gali.htm
Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

dándose un nivel de participación del 64´19% -2.843.820 votantes de un electorado de 4.430.356 electores- y una abstención del 35´81%, obteniendo el "sí" un 86´93% -2.472.287 votos- y el "no" un 5´36% -152.438 votos-. Hubo un 7´04% de voto en blanco -200.210 votos- y un 0´67% de voto nulo -19.027 votos-. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[721]

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
Almería	279.300	142.769	118.186	11.092	12.307	1.184
Cádiz	664.109	407.493	367.065	13.412	24.147	2.869
Córdoba	521.027	362.616	312.419	20.339	27.528	2.355
Granada	535.926	335.060	283.777	20.491	29.012	1.780
Huelva	307.943	186.748	165.976	6.808	12.897	1.067
Jaén	468.804	296.417	234.746	29.610	29.876	2.304
Málaga	661.825	392.379	346.819	20.822	22.020	2.718
Sevilla	991.422	720.338	643.299	29.864	42.423	4.750
TOTALES	4.430.356	2.843.820	2.472.287	152.438	200.210	19.027

Realizado el referendo surgió el importante problema de que la provincia de Almería no ratificó la iniciativa autonómica al ser el voto positivo del 42´31% del electorado provincial -118.186 votantes de un electorado de 279.300 electores- con lo que, por tanto, no se alcanzó la mayoría absoluta que exigía el artículo 8 de la LO 2/1980[722]. Este artículo, como ya se expuso páginas atrás, indicaba que el referendo requeriría mayoría absoluta de los electores, que no de los votantes, de cada provincia para considerar ratificada la iniciativa autonómica. Si no se conseguía la ratificación de la iniciativa autonómica al no obtenerse el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no se podría reiterar la iniciativa autonómica hasta transcurridos cinco años.

---

721 http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_and_80.htm
Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

722 En un principio, se pensó que en la provincia de Jaén tampoco se había alcanzado la necesaria mayoría absoluta de votos positivos, pero, una vez resuelta la cuestión de las impugnaciones, se tuvo por obtenida la mayoría absoluta en Jaén, si bien sólo con el 50´07% de los votos positivos -234.746 votos a favor, de un electorado de 468.804 electores-.

Debido a los resultados obtenidos en Almería y en aplicación del artículo 8 de la LO 2/1980, la Junta Electoral Central, mediante acuerdo de 24 de abril de 1980, consideró rechazada la ratificación de la iniciativa autonómica andaluza.

Esta problemática circunstancia producida en febrero y ratificada por acuerdo de la Junta Electoral Central en abril quedó resuelta, gracias a una reforma introducida en el artículo 8.4 de la LO 2/1980, en diciembre de ese mismo año mediante la LO 12/1980, de 16 de diciembre. Así, con esta reforma se introdujo en este artículo la posibilidad de que la iniciativa autonómica se entendiera ratificada en las provincias en las que en el referendo se hubiera obtenido la mayoría de votos afirmativos siempre y cuando dichos votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretendiera acceder al autogobierno.

Es decir, aunque el referendo no hubiera sido aprobado en Almería, al sí serlo en las restantes provincias y alcanzar la suma de votos positivos de estas otras provincias la mayoría absoluta del censo de electores del conjunto de todas las provincias que realizaron el referendo, sí se tendría por ratificada la iniciativa autonómica en aquellas provincias que votaron afirmativamente en el referendo.

La reforma introducida por la LO 12/1980 añadió, además, al artículo 8.4 de la LO 2/1980 un último párrafo que indicaba que, previa solicitud de la mayoría de los diputados y senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera conseguido obtener la ratificación de la iniciativa autonómica mediante este referendo, las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, podrían sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 CE siempre que se diesen los requisitos antes indicados -es decir, siempre que en las restantes provincias la iniciativa autonómica hubiese sido ratificada con las mayorías necesarias antes señaladas-.

Esto fue lo que se produjo respecto a Almería y, así, la carencia de una mayoría popular suficiente que apoyara en referendo la ratificación de la iniciativa autonómica quedó suplida por la ejecución del procedimiento introducido por esta reforma del artículo 8.4 de la LO 2/1980. Este procedimiento se materializó en la LO 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica, la cual, en su artículo único indicaba textualmente que *"habiéndose producido la solicitud de los diputados y senadores de la provincia de Almería, a la que alude la Ley Orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referendum, las Cortes Generales, por los motivos de interés nacional a los que se refiere el Título VIII de la Constitución, declaran sustituida en esta provincia la*

iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución." Con lo que se tuvo por ratificada la iniciativa autonómica en siete de las ocho provincias andaluzas y, respecto a Almería, las Cortes Generales sustituyeron su iniciativa autonómica mediante la Ley Orgánica 13/1980.[723]

Obtenida finalmente la ratificación de la iniciativa autonómica andaluza y redactado el Estatuto de Autonomía, el 20 de octubre de 1981 se produjo el referendo para la aprobación del mismo con una participación de un 53´49% del electorado -2.430.603 votos de un electorado de 4.543.836 electores- y una abstención del 46´51%. Ganó el "sí" con un 89´38% -2.172.577 votos- mientras que el "no" se quedó en un 7% -170.190 votos-. El voto en blanco fue del 2´87% -69.873 votos- y el voto nulo del 0´74% -17.963 votos-. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[724]

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
Almería	285.699	126.775	109.426	12.228	4.141	980
Cádiz	689.367	344.537	314.679	16.842	9.957	3.059
Córdoba	531.456	329.055	294.850	23.101	9.437	1.667

723 No son pocas las críticas que se pueden presentar ante este procedimiento por el cual, aun y habiendo consultado a los ciudadanos mediante referendo, se consiguió obviar la no suficiente mayoría que los mismos habían dado a la iniciativa autonómica andaluza en Almería y sustituirla por una Ley Orgánica. Más discutible aun parece la vía que se tomó si se piensa que el procedimiento contenido en la LO 12/1980 y que se añadió al artículo 8 de la LO 2/1980 se reguló apenas unos meses después del fallido referendo andaluz y con el objetivo concreto de sustituir la iniciativa autonómica andaluza en Almería por un procedimiento ajeno a los ciudadanos que habían votado no suficientemente a favor de dicha iniciativa autonómica.

Se evitaron con esta reforma legislativa los problemas derivados del resultado del referendo y, lo que llama más la atención, la regulación original del artículo 8 de la LO 2/1980 que exigía que, dado que el referendo no había sido aprobado por mayoría absoluta en todas las provincias, se tendría que esperar cinco años para volver a presentarlo. La apelación al *"interés nacional"* que hace la LO 13/1980 como argumento para llevar a cabo esta actuación no puede más que resultar jurídicamente discutible, pues, por de pronto, el artículo único de la LO 13/1980 no explica a qué hace referencia con la expresión *"interés nacional"*, no dice qué entiende por tal concepto, ni por qué el genérico *"interés nacional"* del que se hacen depositarias las Cortes Generales ha de ir en contra del concreto sentido de la votación en referendo de los ciudadanos de Almería.

724 http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_and_81.htm

Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

Granada	547.285	280.213	243.890	25.809	8.084	2.430
Huelva	299.136	155.959	142.072	7.891	5.086	910
Jaén	481.521	277.287	239.077	28.760	7.618	1.832
Málaga	684.292	354.375	316.210	25.160	9.880	3.125
Sevilla	1.025.080	562.402	512.373	30.399	15.670	3.960
TOTALES	4.543.836	2.430.603	2.172.577	170.190	69.873	17.963

Realizado este referendo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía fue ratificado por las Cortes Generales, sancionado y promulgado por el Rey y se publicó como LO 6/1981, de 30 de diciembre.

Poco más de un cuarto de siglo después, se redactó un nuevo Estatuto de Autonomía -o, si se prefiere, una reforma del anterior-, el cual se presentó a votación popular con el respaldo del partido en el gobierno -el PSOE- y la mayoría de la oposición -el PP e IU-. Sólo el partido regionalista de Andalucía -el Partido Andalucista- se opuso al texto. La reforma del Estatuto de Autonomía se votó en referendo el día 18 de febrero de 2007. Hubo una participación del 35´85% -2.217.833 votos de un electorado de 6.186.072 electores- y una abstención del 64´15%. El "sí" consiguió la victoria con un 86´61% -1.920.944 votos-, el "no" fue de un 9´37% -207.955 votos-, el voto en blanco fue del 3´06% -67.853 votos- y el voto nulo del 0´95% -21.081 votos-.

El dato más destacado de este referendo fue el tanto por ciento de abstención producido en el mismo, pues fue el más alto obtenido por un referendo en Andalucía aun y que el principal objetivo de la mayoría de las fuerzas políticas andaluzas, dada por segura la aprobación del referendo, era conseguir una alta participación. Por provincias los resultados fueron los siguientes:[725]

Provincias	Electores	Votantes	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco	Votos nulos
Almería	444.202	140.985	119.707	16.108	4.372	798
Cádiz	952.169	291.127	251.467	28.901	8.801	1.958
Córdoba	639.725	257.816	220.793	26.337	8.507	2.179
Granada	711.533	256.885	222.716	24.301	8.014	1.854
Huelva	384.488	134.458	120.844	9.163	3.805	646

725 http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/ref_and_2007.htm
Página del Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

Jaén	529.033	230.614	206.047	17.904	5.637	1.026
Málaga	1.065.869	341.146	295.214	33.707	10.522	1.703
Sevilla	1.459.053	564.802	484.156	51.534	18.195	10.917
TOTALES	6.186.072	2.217.833	1.920.944	207.955	67.853	21.081

Una vez aprobado en referendo, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía fue ratificado por las Cortes Generales, sancionado y promulgado por el Rey y se publicó como la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2.- Democracia participativa autonómica: regulación autonómica.

Más allá de los referendos autonómicos estudiados en la sección anterior de la presente Tesis y cuyo origen normativo es la Constitución, mediante regulación autonómica las distintas CCAA también prevén la posibilidad de realizar consultas populares -cuestión ésta compleja y polémica en no pocas ocasiones- e iniciativas populares de ámbito autonómico en sus territorios.

2.1.- La regulación autonómica de las consultas populares.

En páginas anteriores se estudiaron los argumentos a favor y en contra de la posibilidad de que el Gobierno de la Nación, sirviéndose del artículo 92 CE, pudiera convocar un referendo consultivo cuyo ámbito territorial no fuera el nacional sino una CCAA. Más allá de esta circunstancia, la cual se fundamenta en el recurso a una norma de ámbito nacional, algunos Estatutos de Autonomía -tanto de los ya reformados como de los aun no reformados- regulan la posibilidad de que en el territorio de una CCAA se convoque una consulta popular. Consulta popular a la que en todo momento intentan diferenciar, sirviéndose de variada nomenclatura, de la figura del referendo para así no entrar en conflicto con lo dispuesto en el artículo 149.1.32ª CE.[726]

Así, el nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 indica en su artículo 122, al que titula "consultas populares", que *"corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de*

---

[726] Artículo 149.1 CE:
"*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*
32ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referendum."

participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución."

Igualmente, el nuevo Estatuto de Andalucía de 2007 señala en su articulo 78, al que también titula "consultas populares", que *"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."*

En términos casi idénticos se expresa también el recientemente reformado Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 cuando en su artículo 71.27ª indica que son competencia exclusiva de la CCAA de Aragón las *"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.ª de la Constitución."*

Es decir, se muestran aquí tres Estatutos de Autonomía recientemente reformados -entre los años 2006 y 2007- que se expresan en términos muy similares, si no idénticos en la práctica, unos de otros y que indican que cualquiera de estas tres CCAA -Andalucía, Aragón y Cataluña- puede convocar en su territorio consultas populares -en cualquiera de las formas que una consulta popular pueda adoptar: encuestas, audiencias públicas, foros de participación, etc.- siendo competencia de la CCAA regular el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento y la concreta realización de estas consultas populares. La capacidad de convocar una consulta popular la tendrán estás tres CCAA y también los municipios[727] encuadrados en ellas. Estas consultas populares sólo podrán tratar sobre materias que sean competencia de la CCAA o, en su caso, del municipio que convoque la consulta.

En ningún caso estas CCAA podrán convocar referendos, pues la convocatoria de éstos es competencia exclusiva del Estado, tal y como indica el artículo 149.1.32ª CE. Este último punto resulta llamativo en su regulación, pues el Estatuto de Cataluña hace referencia al artículo 149.1.32ª CE, el Estatuto de Andalucía hace referencia concreta a lo contenido en dicho artículo -es decir, el referendo- y el Estatuto de Aragón hace referencia tanto al artículo como a su

---

[727] El estudio de la regulación de las consultas populares de ámbito local se desarrolla páginas adelante en la sección correspondiente de este trabajo.

contenido. Artículo éste[728] que, por otra parte, se expresa de una forma bastante compleja, ya que no acaba de dejar claro si convierte al referendo en una modalidad de consulta popular o en un simple mecanismo para convocar una consulta popular. Tampoco manifiesta con mucha claridad este artículo si el Estado tiene competencia exclusiva sobre la convocatoria de los referendos, sólo sobre la autorización de dicha convocatoria -en cuyo caso la convocatoria la podrían realizar las CCAA- o si uno y otro elemento van necesariamente unidos.

Si estos tres Estatutos de Autonomía regulan lo dicho, otros Estatutos de Autonomía -tanto de los ya reformados como de los aun no reformados- también contienen cierta regulación sobre la convocatoria en sus CCAA de consultas populares, si bien, estos otros Estatutos no convierten la competencia de convocar consultas populares autonómicas sobre materias propias de la CCAA en una competencia exclusiva de la misma, sino que, plantean la posibilidad de que la CCAA se haga cargo en su ámbito territorial del desarrollo legislativo y de la ejecución de la legislación estatal en lo relativo al sistema de consultas populares -lo cual, en la práctica, puede llevar a estas CCAA a ser capaces de convocar, aunque sea con autorización del Estado, consultas populares-.

Esto se deberá hacer siempre en el marco de la legislación básica del Estado, de acuerdo con la LO 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referendo, -como ley a la que hace referencia el artículo 92.3 CE- y de acuerdo también con el artículo 149.1.32ª CE, es decir, excluyendo la posibilidad de que la CCAA convoque un referendo pues la autorización de la convocatoria del mismo -y, como indican estos Estatutos de Autonomía, también de la consulta popular- será siempre competencia del Estado.

De este modo se expresa el nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007, el cual recoge en su artículo 31.10 que en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de los *"sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el número 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución."*

En una línea muy similar al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares se muestra el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 que en su

---

728 Artículo 149.1.32ª CE:

"[El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias] *autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum."*

artículo 71.15 indica que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en lo relativo al "s*istema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

Siguiendo a los Estatutos balear y castellanoleonés, aunque con algunas diferencias, aparece el artículo 50.8 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006 que indica que, en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, *"corresponde a La Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las leyes a las que hace referencia el apartado 3 del artículo 92, y número 18 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria."*

Este artículo 50.8 parece limitar la capacidad de la CCAA al desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales, excluyendo las consultas populares autonómicas -y hace referencia sólo al desarrollo legislativo, pero no a la ejecución de la legislación del Estado-. Con lo que la Comunidad Valenciana no sería, en realidad, un caso homologable con el balear o el castellanoleonés, sino que, por el contrario, sería un caso particular en virtud de su legislación. Una CCAA capacitada para desarrollar -que no ejecutar- la legislación nacional en materia de consultas populares municipales, pero no autonómicas.

En relación con este punto es interesante acudir al artículo 81.5 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el cual indica respecto a la reforma del Estatuto que *"la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias."*

Es decir, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana prevé en su artículo 81.5 la posibilidad de convocar un referendo autonómico en la Comunidad Valenciana, si bien, mediante autorización del Estado. Con lo que, en principio, si se encaran estos dos artículos parecería poder concluirse que, según el Estatuto de Autonomía, en la Comunidad Valenciana no se pueden convocar consultas populares autonómicas -sólo municipales-, pero sí existe la

posibilidad de convocar, al menos, un referendo en el seno del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía.

De modo muy similar a los Estatutos anteriores se manifiestan Estatutos de Autonomía aun no reformados como el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el cual, en su artículo 11.11 indica que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución del *"sistema de consultas populares en el ámbito del Principado de Asturias, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

En idénticos términos se expresa el Estatuto de Autonomía de Canarias que en su artículo 32.5 indica que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución del *"sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

También se manifiesta de este modo el Estatuto de Autonomía de Extremadura que, en su artículo 8.12 apunta que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución del *"sistema de consultas populares en el ámbito de Extremadura, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

O el Estatuto de Autonomía de La Rioja, que en su artículo 9.7 indica que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución del *"sistema de consultas populares en el ámbito de La Rioja, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la Constitución y demás Leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

Y también el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, que en su artículo 11.8 indica que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución del *"sistema de consultas populares en el ámbito de la Región de Murcia, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se*

refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."

Vistos los Estatutos de Autonomía que, de una manera u otra, prevén la posibilidad de realizar consultas populares autonómicas, se podría decir que las CCAA en España se dividen en tres grupos en lo relativo a la realización de este tipo de consultas populares -a la espera de la legislación relativa a este particular que incluyan en sus Estatutos de Autonomía aquellas CCAA que aun no han reformado sus Estatutos y que los reformen en el futuro-:

a) aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía las habilitan para convocar consultas populares autonómicas.

b) aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía las habilitan para, en su ámbito territorial, desarrollar y ejecutar la legislación nacional en materia de consultas populares.

c) aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía no prevén ninguno de los supuestos anteriores.

En el primer supuesto se encontrarían las CCAA de Andalucía, Aragón y Cataluña. En el segundo caso estarían las CCAA de Islas Baleares, Castilla y León, Principado de Asturias, Canarias, La Rioja, Región de Murcia y Extremadura (con el caso peculiar de la Comunidad Valenciana). En el tercer grupo aparecerían las restantes CCAA.

La cuestión clave en este punto es distinguir qué diferencia hay en el Derecho español entre consulta popular y referendo, pues ni la Constitución, ni la LO 2/1980 hacen una contraposición de ambos términos para distinguir el uno del otro y, sin embargo, dicha diferencia existe, ya que, tal y como todos los Estatutos de Autonomía citados recuerdan apelando al artículo 149.1.32ª CE, la competencia para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referendo es exclusiva del Estado y ellas, las CCAA, sólo pueden, en su caso, convocar consultas populares.[729]

---

[729] Esta diferenciación entre referendo y consulta popular resulta de interés desde la perspectiva del Derecho español y la diferenciación práctica que el mismo ha realizado entre referendos como aquellas consultas que debe autorizar su convocatoria el Estado y consultas populares como aquellas consultas que no es necesario que su convocatoria sea autorizada por el Estado.

No obstante, más allá de la puesta en práctica de esta terminología para resolver un problema concreto del reparto de competencias en España, lo cierto es que, doctrinalmente hablando, lo habitual es -y así se ha hecho en múltiples ocasiones a lo

Se podría afirmar que el referendo es una especie de la familia de la consulta popular, una modalidad de la misma, una variante particular del genérico consulta popular. Variante que se caracteriza por su objeto, que es una consulta a la ciudadanía sobre una norma jurídica[730], y por su sujeto, que se caracteriza porque la ciudadanía llamada a pronunciarse sobre la consulta planteada por el referendo es el conjunto del cuerpo político de un lugar determinado, su electorado, el cual, mediante el referendo, ejerce la soberanía popular.

Es decir, el referendo es un tipo especial de consulta popular que se define porque con él se pregunta sobre normas jurídicas al electorado de un lugar. La consulta popular, por su parte, es un concepto mucho más amplio. Un concepto en cuyo seno cabe el referendo, pero también otro tipo de consultas que no tienen por qué tratar sobre normas jurídicas y que no tienen por qué ir dirigidas necesariamente al electorado de un lugar, sino que, por ejemplo, pueden dirigirse sólo a una parte de este.

Debido a esta mayor amplitud del término consulta popular, en el Derecho español parece haberse adoptado el mismo, en la práctica y en términos generales, como "aquella consulta cuyo sujeto es la ciudadanía y cuyo objeto es diverso." Entendiendo ciudadanía como concepto abstracto -a veces más amplio, a veces más limitado- no sinónimo de electorado y objeto diverso como una referencia a que mediante una consulta popular se puede preguntar a la ciudadanía sobre una gran diversidad de cuestiones mientras estas sean competencia de la administración convocante -una CCAA, un municipio, etc.-.

El *quid* de esta cuestión de cara a la realidad española radicaría, en todo caso, en que una consulta popular convocada por una CCAA puede versar sobre cuestiones que sean competencia de la CCAA, pero no sobre cuestiones competencia del Estado y, en ningún caso, sobre cuestiones en las que se llame a pronunciarse a la ciudadanía entendida como electorado, como cuerpo político que ejerce la soberanía popular. Además, dependiendo del Estatuto de Autonomía, se requerirá o no autorización del Estado para convocar la consulta popular -siempre en el caso de los municipios y, según lo que estipule su Estatuto, en el caso de las CCAA-.

---

largo de esta Tesis- referirse a los referendos y a las consultas populares como conceptos sinónimos, si bien, en lo que respecta al caso español analizado en estas páginas, resulta más práctico diferenciar entre ambos términos.

730 Pues, volviendo lo dicho anteriormente, si la consulta se refiere a una decisión política y no a una norma jurídica, parece más adecuado referirse a ella como plebiscito y no como referendo.

Si se afirma que, según el caso, una CCAA podrá convocar una consulta popular, pero nunca un referendo pues la autorización para la convocatoria de éste es competencia exclusiva del Estado tal y como señala el artículo 149.1.32ª, la cuestión que surge de inmediato es, ¿y que sucedería si, aun así, una CCAA decidiese convocar y convocara un referendo?

Para distinguir entre consulta popular y referendo y, al tiempo, para saber qué sucedería si una CCAA convocara un referendo es especialmente útil por esclarecedora la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre, emitida a raíz del recurso de inconstitucionalidad número 5707-2008 presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio -BOPV de 15 de julio-, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.[731] Merece la pena examinar en profundidad esta sentencia tanto en los argumentos de las partes como en los fundamentos jurídicos de la decisión del Tribunal Constitucional.

La cuestión que se planteó y que acabó siendo resuelta por el Tribunal Constitucional nació a raíz de que, en sesión de 27 de junio de 2008, y por el procedimiento de lectura única, el Pleno del Parlamento Vasco aprobara la Ley 9/2008, mediante la cual, si bien el Gobierno y el Parlamento Vascos argumentaban que se convocaba una consulta popular, el Gobierno de la Nación consideraba que lo que en realidad se convocaba era un referendo.

Según su Exposición de Motivos, el objeto de esta ley era una consulta *"habilitadora para el inicio de negociaciones"*[732] (cuyo planteamiento es *"subsidiario para el supuesto de no alcanzarse un pacto político con el Gobierno español"*), con la que se pretende *"recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política"*, entendida ésta como *"una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política*

---

731 No deja de ser destacable la alambicada construcción lingüística que da vida al nombre de la Ley 9/2008 pues, aun y cayendo en una importante indeterminación sobre lo que realmente se iba a votar, se evitaba expresarse de tal manera que pudiera entenderse que se estaba violando una competencia estatal o que se estaba fragmentando la soberanía nacional de España. De hecho, de los términos que se utilizaba, se podría decir que, más parecía que se iba a realizar una encuesta de opinión que no una consulta a la ciudadanía.

732 En las citas textuales de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, así como en las citas de la Sentencia del Tribunal Constitucional se sigue el texto de la propia sentencia. STC 103/2008, de 11 de septiembre.

en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español".

Esta a Ley se concebía a sí misma como *"un instrumento legal y democrático para que el Pueblo Vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia"*, invocando a este propósito el art. 9.2 e) EAPV y sosteniendo que, *"al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria."*

El artículo único de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 disponía lo siguiente:

"1.- En virtud de la presente autorización del Parlamento Vasco, el Lehendakari somete a Consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, las siguientes preguntas:

a) ¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?

b) ¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

2.- La Consulta se celebrará el sábado 25 de octubre de 2008 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008."

La Disposición Adicional de la Ley remitía *"el desarrollo y realización de la Consulta"* a la Ley del Parlamento Vasco 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, *"con las adecuaciones necesarias derivadas de la naturaleza de la consulta."* La Disposición Final Primera habilitaba al Gobierno Vasco y al Consejero de Interior para el desarrollo y aplicación de la Ley, la Segunda ordenaba al Departamento de Hacienda y Administración Pública la cobertura financiera de la celebración de la consulta y la Tercera disponía que la Ley entrase en vigor el día de su publicación. Los dos Anexos de la Ley incluían el modelo de la *"papeleta de votación"* y el *"calendario electoral."*

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Ante la creencia de que la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 era inconstitucional, el Presidente del Gobierno, a solicitud del Gobierno en reunión del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2008, presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la la Ley 9/2008 pidiendo al tiempo que dicha ley fuera suspendida en su vigencia. El Abogado del Estado expuso los fundamentos impugnatorios del recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno, los cuales se basaban en la identificación de tres vicios de inconstitucionalidad en la Ley 9/2008 que eran el competencial -el más relevante de cara al objeto de estudios de la presente Tesis-, el procedimental y el sustantivo:

1.- La existencia del vicio competencial se fundamentaba en la infracción del artículo 149.1.32ª CE, en relación con el artículo 92.1 y 2 CE. Sostuvo el Abogado del Estado que el artículo 149.1.32ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referendo, no habiendo duda para él de que la Ley impugnada autorizaba la convocatoria de una consulta de esas características.

El escrito del recurso se detenía en el examen del concepto constitucional del referendo como modalidad de ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos -artículo 23.1 CE-, distinta de otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos, pudieran también crearse en el Ordenamiento, pero que no están ordenados a servir de cauce a la participación política en sentido propio, es decir, al ejercicio de la soberanía popular. Para el Abogado del Estado, las últimas reformas estatutarias -Cataluña, Andalucía y Aragón- parten de la diferenciación entre consultas referendarias sujetas a autorización estatal y formas no referendarias de consulta popular que pueden llevarse a cabo sin autorización del Estado.

Las notas jurídicamente relevantes que permiten identificar al referendo frente a otros tipos de consulta popular vendrían dadas por el hecho de que los destinatarios de la consulta referendaria son los ciudadanos -los electores-, a través de un procedimiento riguroso, basado en el censo y gestionado por la Administración electoral, con garantía jurisdiccional *ex post* y que sirve tanto para exteriorizar la voluntad política del electorado -referendo consultivo- como para constituirse en acto formal determinante de ciertos procedimientos normativos -así, en la reforma constitucional-.

De acuerdo a este planteamiento no cabe duda, para el Abogado del Estado, de que la consulta contemplada en la Ley 9/2008 es un referendo consultivo por sus destinatarios, su procedimiento y la trascendencia política de su objeto y el

hecho de que carezca de eficacia jurídica vinculante no afecta a su condición de referendo. Lo que lo define como tal es el hecho de constituir un instrumento de participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, al margen del grado de vinculación jurídica de su resultado.

El Abogado del Estado expuso la interpretación del artículo 149.1.32ª CE que, a su juicio, cuenta con mejor fundamento constitucional de entre las distintas opciones posibles. Afirmó, en primer lugar, que las consultas a que se refiere el precepto han de ser, ante todo, las organizadas por las CCAA, sosteniendo, en segundo lugar, que dicho artículo encuentra su principal desarrollo en el artículo 2 y en la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980.

Estos preceptos, puestos en relación con el artículo 92.1 CE, llevan a la conclusión de que los referendos consultivos autonómicos son una modalidad referendaria constitucional y legalmente admisible, pero requieren la autorización del Estado en los términos que disponen el artículo 92.2 CE y los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica 2/1980. En el caso de la consulta convocada por la Ley 9/2008 la naturaleza referendaria de la consulta supone que la Ley incurre en infracción del artículo 149.1.32ª CE, pues aquélla sólo podría celebrarse previa autorización del Congreso de los Diputados, en virtud de convocatoria por Real Decreto expedido por el Rey, acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del Gobierno.

2.- Para el Abogado del Estado la Ley 9/2008 adolecería también de un vicio de naturaleza procedimental, por inadecuación del procedimiento legislativo observado para su elaboración.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Respecto a la infracción material advertida en la Ley 9/2008 el Abogado del Estado alegó que la segunda pregunta de la consulta infringe los artículos 1.2 CE y 2 CE, en relación con el artículo 168 CE y la Disposición Adicional Primera de la CE.

Por su parte, el Parlamento Vasco negó los tres vicios de inconstitucionalidad alegados por el Abogado del Estado y sostuvo que, en relación con la pretendida infracción del orden constitucional de competencias establecido en los artículos 149.1.32ª y 92 CE, tras repasar las distintas modalidades de referendo previstas en la Constitución, que los citados preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a las distintas modalidades de referendo contempladas en aquélla, pero que junto a tales modalidades de referendo existen otras no previstas expresamente en la Constitución a las que no les son de aplicación aquellos preceptos constitucionales. Para el Parlamento Vasco, pese a que el

EAPV no contempla de modo explícito competencia alguna en materia de consultas populares, se trataría de una competencia implícita en toda estructura democrática representativa, como son las CCAA y los municipios.

Así, la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980 al prever la posibilidad de convocar consultas populares sobre asuntos de índole municipal, no crea *ex novo* el referendo municipal, sino que hace aflorar una competencia implícita inherente a la democracia municipal. Del mismo modo habría de reconocerse a las CCAA la competencia implícita para someter a consulta asuntos de interés autonómico. Tal competencia implícita resultaría corroborada por el reconocimiento en el EAPV de la facultad de disolución del Parlamento Vasco y la convocatoria al cuerpo electoral para resolver una situación política de mayor trascendencia que la que se somete a consulta no vinculante.

Para el Parlamento Vasco la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno -artículo 10.2 EAPV- aportaría el anclaje estatutario de esta facultad implícita de convocar consultas populares no vinculantes. Consecuentemente, la consulta, por su ámbito autonómico y su carácter no vinculante, no sería de aquéllas a las que resultan de aplicación el artículo 92 CE y la Ley Orgánica 2/1980, razón por la cual no precisaría la autorización del Estado. Igualmente, el Parlamento Vasco negó los otros dos vicios de inconstitucionalidad (el procedimental y el sustantivo) alegados por el Abogado del Estado. Por todo ello, el Parlamento Vasco pidió la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

También el Gobierno Vasco presentó alegaciones frente al recurso de inconstitucionalidad. Afirmó así que la impugnación de la Ley 9/2008 arrancó de una interpretación que atendía más a la conjetura y a la especulación sobre los intereses supuestamente subyacentes que al tenor literal de los preceptos legales. Afirmó igualmente que en el recurso se insistía en el carácter referendario de una consulta, a la que expresamente la Ley 9/2008 negaba tal carácter, para poder sostener que se estaba ante un referendo del artículo 92 CE.

Igualmente advertía el recurso del propósito velado de convertir la consulta convocada en una iniciativa popular para la reforma de la Constitución y de un nuevo sujeto político constituyente diferente del Pueblo Español, titular de la soberanía popular, cuando tales conclusiones no podían, para el Gobierno Vasco, racionalmente deducirse ni de la mera lectura de la Ley 9/2008 ni de las preguntas de la consulta.

El Gobierno Vasco reprochó al recurso un constante menoscabo de la autonomía política de las CCAA. En primer lugar, porque exigir la autorización estatal para la celebración de la consulta en el ámbito autonómico supone someter las decisiones adoptadas por los órganos políticos y representativos de la CCAA a un control de legalidad por parte de la Administración Estatal y, en segundo lugar, porque se confunde la titularidad de la soberanía con el ejercicio ordinario de la misma, de modo que cualquier decisión política trascendente habría de ser sometida a la totalidad del cuerpo electoral estatal, excluyendo así del ámbito de la consulta autonómica cualquier cuestión importante y hurtando de este modo al ámbito autonómico la participación directa en el propio debate político autonómico. Para el Gobierno Vasco, el principio democrático, que se manifiesta en la existencia de una Asamblea representativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente -artículo 152 CE-, no sólo puede, sino que debe, ser complementado con los mecanismos de participación ciudadana directa en los asuntos públicos.

Para el Gobierno Vasco resultaba trivial la discusión sobre si el EAPV contiene algún título expresamente habilitante de la competencia autonómica para promover consultas populares, pues dicha competencia resultaría inherente al principio democrático y, en cualquier caso, se inferiría de la potestad de autoorganización institucional prevista en el artículo 10.2 EAPV en relación con el mandato de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos del artículo 9.2.e del EAPV. De este modo, para el Gobierno Vasco la cuestión se relegaría a si se respetaba o no la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 92.3 CE y al título estatal referido a la autorización de consultas por vía de referéndum previsto en el artículo 149.1.32ª CE.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Para el Gobierno Vasco la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 92.3 CE se refiere exclusivamente a los referendos expresamente previstos en la Constitución y que caen dentro del ámbito de decisión de los órganos estatales, criterio que confirma Ley Orgánica 2/1980 al dejar fuera de su ámbito de aplicación los referendos locales y ni siquiera mencionar las consultas autonómicas, omisión que no impide al legislador autonómico su regulación siempre que respete el contenido esencial de tal derecho, como sucede en la Ley 9/2008.

Tampoco la Ley 9/2008 vulneraría la competencia estatal para autorizar las consultas populares por vía de referendo, porque no se trataba de un referendo y, aunque lo hubiera sido, la configuración constitucional del Estado y de las CCAA impide someter a los órganos políticos autonómicos a un control de legalidad por parte del Estado. Además la ausencia de autorización no viciaría

por sí misma la Ley 9/2008, pues bastaría con recabar posteriormente la autorización estatal para sanar este hipotético defecto.

Con lo que, en definitiva, el Gobierno Vasco concluía que el País Vasco tenía competencia para regular, promover y autorizar consultas populares. Tal competencia derivaría de la naturaleza representativa democrática de las instituciones de autogobierno reguladas en el EAPV, las cuales requerirían del complemento de instituciones de participación ciudadana en las mismas, más allá del mandato representativo, como exigencia del principio democrático proclamado en el artículo 1 de la CE, del mandato programático contenido en el artículo 9.2 CE y del derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 CE. Igualmente, para el Gobierno Vasco la competencia estatal exclusiva para autorizar consultas populares por vía de referendo -artículo 149.1.32ª CE- se restringiría a un tipo de consultas (las que se realicen por vía de referendo) y al acto singular de autorización, sin afectar a la regulación de las consultas propiamente dicha.

El Gobierno Vasco negó que la consulta convocada fuera un referendo de los regulados en el artículo 92 CE, pues, para él, estos referendos se caracterizan porque su objeto es la ratificación de una decisión previamente adoptada y porque el pronunciamiento popular se sitúa en algún momento del procedimiento anterior a la adopción de la decisión, circunstancias estas que no concurrían, en opinión del Gobierno Vasco, en la consulta convocada en la Ley 9/2008.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

No se apelaba al pueblo para que decidiese sobre una concreta opción política provisionalmente adoptada por los órganos autonómicos, sino que se pretendía recabar el estado de opinión sobre dos cuestiones presentes en el debate político autonómico, sin que el resultado de la consulta pudiera, por su propia naturaleza, vincular jurídica ni políticamente a nadie. El Gobierno Vasco negó también los otros dos vicios de inconstitucionalidad (el procedimental y el sustantivo) alegados por el Abogado del Estado y pidió la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Vistos todos estos razonamientos de las partes, el Tribunal Constitucional emitió sentencia el 11 de septiembre de 2008 en la que decidió estimar el recurso de inconstitucionalidad y, por ello, declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Constitucional llevó a cabo una línea discursiva en la cual la primera reflexión que se planteó fue si la Ley 9/2008 había invadido o no la competencia reservada con carácter exclusivo al Estado por el artículo 149.1.32ª CE en materia de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referendo. Para el Tribunal Constitucional lo determinante para concluir si la Ley 9/2008 había incurrido o no en la invasión competencial denunciada por el Presidente del Gobierno era si la consulta en ella prevista era o no un referendo, pues la Ley sería inconstitucional si su objeto fuera la celebración de una consulta referendaria.

Así que, para resolver esta cuestión, el Tribunal Constitucional expuso lo que, en su consideración, es un referendo diferenciándolo de una consulta popular. En palabras del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 2º de esta sentencia, *"el referendo 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 directamente ejercida por el pueblo>> (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3).*

Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación <<del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente>>, que lo ha formalizado como <<un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos>> (artículos 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, artículos 27.5 y 7, 105 y 125 CE) (...)"

Por tanto, el Tribunal Constitucional define el referendo alrededor del derecho de participación del artículo 23.1 CE, centrándolo, por tanto, en el derecho de participación política y no en otro tipo de participación. Resulta interesante que, en esta definición que el Tribunal Constitucional da del referendo, se sirva de la expresión "democracia directa" y no de la más habitual en la actualidad de "democracia participativa", tal vez por influencia de la forma en que está redactado -en 1978- el artículo 23.1 CE, el cual se sirve de la palabra "directamente." Distingue además el Tribunal Constitucional entre la democracia directa y el fenómeno participativo, indicando que el referendo forma parte de la democracia directa propiamente dicha y no simplemente del fenómeno participativo, el cual se extiende a distintos ámbitos más allá del estrictamente político.

Indica el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 2º que *"el referéndum es, por tanto, una especie del género ``consulta popular´´ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [expresivo de la voluntad del pueblo [STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10)] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio).*

Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica ``por vía de referéndum´´ (artículo 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 (...)"

Es decir, para el Tribunal Constitucional el referendo es una variedad del genérico consulta popular, siendo sus elementos característicos el sujeto al cual se dirige y que es el cuerpo electoral, el objeto del cual trata y que es el parecer de dicho cuerpo electoral sobre los asuntos públicos y el procedimiento que se sigue y que es un procedimiento electoral. Por tanto, para saber si se está ante un referendo y si, por ello, se requiere autorización del Estado, se ha de acudir al sujeto, al objeto y al procedimiento de la consulta, y si el sujeto es el cuerpo electoral, el objeto es el parecer de dicho cuerpo electoral sobre los asuntos públicos y el procedimiento es el electoral, se estará ante un referendo.

Definido qué entiende el Tribunal Constitucional por un referendo, a continuación entró a valorar si la consulta convocada mediante la Ley 9/2008 era o no un referendo. Su conclusión, a la vista de los sujetos llamados a pronunciarse en dicha consulta, del objeto de la misma y de su procedimiento, fue que sí era un referendo. Así, en el fundamento jurídico 3º, el Tribunal Constitucional indicó que *"en el presente caso, y atendida la categorización del referéndum como especie del género ``consulta popular´´ antes señalada, hemos de examinar, a continuación, si la consulta contemplada en la Ley recurrida se ajusta a la definición de aquella especie. Con la Ley 9/2008 se llama a consulta sobre un asunto de manifiesta naturaleza política a los <<ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con*

derecho de sufragio activo>>, esto es, al cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pretendiendo conocer la voluntad de una parte del Pueblo Español a través de la voluntad del cuerpo electoral de esa Comunidad Autónoma, esto es, del sujeto que de ordinario se manifiesta a través del procedimiento disciplinado por la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, llamada por la Disposición Adicional de la Ley recurrida a regir el desarrollo de la consulta en cuestión.

Siendo indiscutibles el objeto de la consulta, la voluntad requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales, es claro también, por lo dicho, que la consulta es un referéndum. La circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado."

Concluido esto, el razonamiento que hizo el Tribunal Constitucional fue bien sencillo. Si la consulta convocada por la Ley 9/2008 es un referendo y los referendos sólo puede autorizar su convocatoria el Estado, la Ley 9/2008 no puede convocar el referendo que de hecho convoca. Al hacerlo y al prescindir por completo de toda autorización del Estado, la Ley 9/2008 viola el artículo 149.1.32ª y, por ello, cae en la inconstitucionalidad. En palabras del Tribunal Constitucional *"la Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva la <<autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum>> (artículo 149.1.32ª CE), al mismo tiempo que prevé la existencia de convocatorias de referendos circunscritas a ámbitos territoriales inferiores al nacional (artículos 151 y 152 CE). En relación con estas últimas el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco incluye varios supuestos de celebración de distintos referendos, tales como el previsto en el artículo 8 EAPV para el caso de integración de territorios o municipios, o los contemplados en los artículos 46 y 47 EAPV para el caso de las reformas estatutarias, siendo siempre obligada la previa autorización estatal.*

A su vez la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el artículo 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del artículo 149.1.32ª CE: la genérica del artículo 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el artículo 23 CE.

A la luz del marco normativo expuesto resulta que la concreta convocatoria del cuerpo electoral que realiza la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. Por otra parte, tal convocatoria, que sustituye la

autorización del Estado por la dispensada inmediata y exclusivamente por el Parlamento autonómico, tampoco puede basarse en inexistentes títulos implícitos (...) Hemos de afirmar, en definitiva, que no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución. En conclusión, la Ley recurrida vulnera el artículo 149.1.32ª CE."

Además de declararla inconstitucional en virtud de lo dicho, el Tribunal Constitucional también tuvo por buenos los argumentos del Abogado del Estado en lo relativo a los vicios de inconstitucionalidad procedimental y substantivo de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008. Así se expresa la STC 103/2008 en sus fundamentos jurídicos 4º y 5º.

Con esta sentencia el Tribunal Constitucional, además de impedir la concreta realización de la consulta prevista por la Ley 9/2008, resolvió dos cuestiones de especial relevancia de cara a la realidad práctica del Derecho español en lo relativo a democracia participativa. La primera era saber qué sucedería en el caso de que una CCAA convocase un referendo sin autorización del Estado. La respuesta, no por lógica, resultó menos importante que se materializara en una sentencia del Tribunal Constitucional: se impidió la realización de dicha consulta por ser inconstitucional el instrumento jurídico -la Ley 9/2008- mediante el cual se convocaba la misma. La segunda cuestión era establecer, jurisprudencialmente y no sólo doctrinalmente, la diferencia entre un referendo y una consulta popular.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esto también lo hizo el Tribunal Constitucional al indicar que, siendo el referendo una especie del género consulta popular, los criterios esenciales para diferenciar entre un referendo y una consulta popular son:

1.- el sujeto llamado a pronunciarse, que en un referendo es la ciudadanía entendida como cuerpo electoral, como comunidad política,

2.- el objeto sobre el que se realiza la consulta, que en un referendo es el parecer de dicho cuerpo electoral sobre los asuntos públicos.

3.- el procedimiento mediante el que se realiza la consulta, que en un referendo es un procedimiento electoral.

Esta diferenciación resulta de particular interés teniendo en cuenta la compleja -y, en gran medida, equívoca- terminología de la que se sirve el artículo 149.1.32ª CE y que, más que resolver las dudas que pudieran surgir sobre quién autoriza la convocatoria de los referendos, tiende a ser potencial causa de dicha dudas. En el presente, una de las cuestiones más interesantes en materia de democracia participativa en España es la relativa a las consultas populares autonómicas y la problemática surgida alrededor del debate doctrinal sobre qué tipo concreto de consultas son las que pueden convocar las CCAA y en qué condiciones pueden convocar estas consultas.

Esto es, si las CCAA sólo pueden autorizar la convocatoria de consultas populares -tal y como indica la STC 103/2008, de 11 de septiembre- o si podrían también autorizar la convocatoria de referendos -aun y lo dicho por la STC 103/2008-, qué materias concretas son aquellas sobre las que puede convocar una consulta popular una CCAA -aquellas sobre las que tenga competencia, pero se plantea la cuestión de hasta dónde entender que pueden alcanzar determinadas competencias autonómicas-, a quiénes puede dirigirse la consulta, etc.

En principio, todas estas respuestas quedan resueltas si se atiende a fuentes como la Constitución o a la STC 103/2008, pero no son pocos los que plantean que la Constitución puede ser interpretada en otras direcciones -como bien demuestran algunos de los argumentos citados por parte del Gobierno Vasco en esta misma sentencia- y, tal vez, en el futuro la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional podría sufrir alteraciones o la legislación modificarse a favor de aquellos que en el presente abogan por interpretaciones distintas a las actuales.

En todo caso, en lo relativo a esta materia habrá de prestarse especial atención a las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía, así como a la legislación autonómica de desarrollo de los Estatutos sobre esta materia, pues, como indica, por ejemplo, el artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 *"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."*

Por tanto, habrá que acudir al régimen jurídico concreto establecido por cada CCAA para saber hasta dónde llega cada una de ellas en su voluntad de utilizar más o menos y de qué forma las consultas populares autonómicas, pues, podría

darse el caso de que en teoría una consulta popular autonómica fuera solamente eso, pero en la práctica fuera algo más que eso en función de la regulación autonómica que le fuese de aplicación.

2.2.- La regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular.

Los[733] distintos Estatutos de Autonomía de las CCAA reconocen la iniciativa legislativa popular a los ciudadanos de sus territorios[734]. Dicha iniciativa legislativa popular autonómica, tal como indican los propios Estatutos de Autonomía, debe regularse por una ley autonómica. Así, las CCAA han aprobado leyes autonómicas sobre iniciativa legislativa popular autonómica.[735]

Existen una serie de requisitos comunes en la legislación de todas las CCAA para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular autonómica:

a) los ciudadanos que tomen parte en la iniciativa legislativa popular autonómica deben tener la condición de "ciudadanos de su CCAA",

---

733 En este punto de la presente Tesis se ha tomado como referente el estudio de Ruiz López, F. *La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos en el ordenamiento autonómico español,* Universidad de Almería, inédito (tesis doctoral), Almería, 2007, págs. 245-275.

734 Así lo hace, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en su artículo 26.2 cuando indica que *"la iniciativa legislativa de Les Corts se ejercerá por los Grupos Parlamentarios y por los Diputados y Diputadas en la forma que determine el Reglamento de Les Corts. También podrá ser ejercida a través de la iniciativa popular en la forma que se regule por Ley y en los términos previstos en el Reglamento de Les Corts."*

O el Estatuto de Autonomía de Aragón que en su artículo 42.2 señala que "l*a iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, en los términos que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes. Por ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular."*

O el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que en su artículo 15.2 apunta que *"la iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a las que se refiere el apartado 1."*

735 Por citar sólo algunas: Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ente las Cortes de Aragón; Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular del País Vasco; Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en las Islas Baleares; Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana; Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña.

entendiendo por tal condición la de los ciudadanos españoles que posean la vecindad administrativa en dicha CCAA.[736]

b) los ciudadanos que tomen parte en la iniciativa legislativa popular autonómica deben ser mayores de edad.[737]

---

[736] Así, por ejemplo, se pronuncia el Estatuto de Cataluña que en su artículo 7.1 define a los ciudadanos catalanes como aquellos *"ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña."* O el Estatuto de Autonomía de Cantabria, que en su artículo 4.1 apunta que *"a los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de cántabros los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cantabria."*

[737] En el artículo 2 de esta la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña, se amplía la titularidad a los mayores de 16 años empadronados en cualquier municipio catalán, a los ciudadanos de la UE, a los ciudadanos de Noruega, Islandia, Liechtenstein, Suiza y a personas de otros países que tengan residencia legal en Cataluña. El artículo 2 de la Ley 1/2006 indica que:

1.- "Estan legitimades per a exercir la iniciativa legislativa popular les persones que tenen la condició política de catalans, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i no estan privades dels drets polítics.

2.- Estan legitimades per a exercir la iniciativa legislativa popular, a més de les persones a què fa referència l'apartat 1, les persones que no estan privades dels drets polítics, són més grans de setze anys, estan degudament inscrites com a domiciliades en el padró d'algun municipi de Catalunya i compleixen un dels requisits següents:

a) Tenir la nacionalitat espanyola.

b) Ésser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol o ciutadans d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa.

c) Residir legalment a Espanya, d'acord amb la normativa en matèria d'estrangeria."

Esta cuestión planteó ciertas dudas acerca de si una CCAA mediante una ley autonómica podía llevar a cabo la mencionada regulación, pues, no sólo baja la mayoría de edad a los 16 años en lo relativo a la iniciativa legislativa popular catalana, sino que amplía la titularidad de este derecho a ciudadanos no catalanes -que, en el caso de los ciudadanos de la UE o afines no sería especialmente problemático, pero que puede serlo en lo relativo a aquellos no europeos que sólo dispongan de residencia legal en España-.

Si se acude a la legislación local y nacional, en el ámbito local, en virtud del artículo 70bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, aquellos vecinos que tengan derecho a sufragio activo en las elecciones municipales pueden tomar parte en una iniciativa popular local. Esto permite, por tanto, que los extranjeros que sí que tengan derecho a sufragio activo en las elecciones municipales puedan tomar parte de una iniciativa popular local, es decir, puedan tomar parte de la democracia participativa local. Pero en el ámbito nacional, el artículo 1º de la LO 3/1984 indica que *"los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo electoral pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.3 de la Constitución (...)"* lo cual parece limitar este derecho estrictamente a los ciudadanos españoles.

c) los ciudadanos que tomen parte en la iniciativa legislativa popular autonómica deben estar inscritos en el censo electoral.[738]

El número de firmas que hay que presentar ante la Mesa de la Asamblea Autonómica respectiva respaldando la proposición de ley popular depende de cada CCAA. Así, pueden ser necesarias sólo 6.000 firmas, como en La Rioja, o más de doce veces más, 75.000 firmas, como en Andalucía. Pasando por las 10.000 de Cantabria, las 15.000 de Aragón, Asturias y Galicia, las 20.000 de Castilla la Mancha, las 30.000 del País Vasco o las 50.000 de Cataluña, Comunidad Valenciana o Madrid.

También puede pedirse un número determinado de firmas o, alternativamente, un tanto por ciento de ciudadanos, como es el caso de Canarias -donde se piden 15.000 firmas o el 50% de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido afecte, en exclusiva, a una isla- o de Baleares -donde se piden 10.000 firmas o, en su caso, el 30% de los electores de una circunscripción electoral-. Evidentemente, esta disparidad de cifras es debida al diferente número de habitantes de cada CCAA, pues las hay que los cuentan por millones y otras que apenas suman unos pocos cientos de miles.

La legislación de las distintas CCAA señala -siempre en los artículos 1, 2 o 3 de las distintas leyes autonómicas de iniciativa legislativa popular- una serie de materias sobre las que no puede presentarse una iniciativa legislativa popular autonómica -a las que habrá que sumar aquellas que específicamente indique cada Estatuto de Autonomía-:

1.- Materias sobre las que la CCAA carezca de competencia legislativa (así se expresa, por ejemplo, la ley de Andalucía), competencia legislativa plena (así se expresa la ley de Madrid), no estén atribuidas a su competencia (así se expresa,

---

La circunstancia de que el artículo 2.2.c de la Ley 1/2006 considere que la mera residencia legal es circunstancia bastante para poder tomar parte en una iniciativa legislativa popular catalana no deja de ser problemático pues la residencia legal no implica ni tener derecho a sufragio activo, ni ser ciudadano español.

[738] De este modo, y reuniendo todos los requisitos comunes en el texto de un solo artículo, el artículo 1 de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana, indica que "*es objeto de esta ley posibilitar que los ciudadanos mayores de edad que gocen de la condición política de valencianos, que estén inscritos en el censo electoral y que no estén privados de los derechos políticos, puedan ejercer ante las Cortes Valenciana la iniciativa legislativa prevista en el artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*"

por ejemplo, la ley de Galicia), o no estén atribuidas a su competencia de forma exclusiva (así se expresa la ley de Asturias).

2.- Materias relativas a la organización, régimen jurídico y competencias de las instituciones comunes a la CCAA y a las competencias de las instituciones de los Territorios vascos (así lo indica la ley del País Vasco).

3.- Materias relativas al desarrollo básico del Estatuto de Autonomía y las que, en todo caso, requieran para su aprobación el voto favorable de una mayoría cualificada (así lo señalan las leyes de Galicia y Navarra).

4.- Materias relativas a la organización y funciones de las instituciones de autogobierno (así se expresan las leyes de la Comunidad Valenciana, de Andalucía o Murcia).

5.- La iniciativa relativa al procedimiento de delegación o transferencia de competencias mediante ley orgánica (así lo inidican las leyes de Asturias o La Rioja).

6.- Materias relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución (tal como apunta la ley de Cantabria).

7.- Materias que afecten a la organización territorial de la CCAA (leyes del País Vasco o Aragón).

8.- Materias de naturaleza tributaria (leyes de la Comunidad Valenciana o del País Vasco), presupuestaria (leyes de la Comunidad Valenciana o de Castilla la Mancha) y financiera (leyes de Madrid o de Murcia).

9.- La reforma del Estatuto de Autonomía (leyes de la Comunidad Valenciana, Aragón o el País Vasco).

10.- Materias relativas a la planificación general de la actividad económica (leyes de la Comunidad Valenciana, País Vasco o Andalucía).

11.- La iniciativa y procedimiento legislativo (leyes de Castilla la Mancha o Madrid).

12.- Materias relativas al régimen electoral (leyes de Canarias o Baleares).

13.- Materias respecto de las que el Estatuto de Autonomía o las leyes reservan la iniciativa a los diputados, a los grupos parlamentarios y al gobierno (leyes de País Vasco o Cataluña).

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

14.- Materias relativas a leyes orgánicas, leyes internacionales y a prerrogativas de gracia (leyes de Castilla la Mancha o Baleares).

15.- La iniciativa legislativa popular (ley de Canarias).

16.- Materias relativas a la ordenación de las instituciones de crédito (ley de Extremadura).

17.- La denominación, territorio, idiomas y símbolos de la CCAA (ley de Baleares).

Estas materias excluidas lo han sido por diversos motivos. Pueden haber sido excluidas porque han sido atribuidas a otros titulares de manera exclusiva -este es el caso de materias como las tributarias y financieras o la reforma del Estatuto-, por razones de tipo técnico/político -caso de la organización de las instituciones de autogobierno o el régimen electoral- o por ser materias excluidas ya por la LO 3/1984 -derechos fundamentales, leyes orgánicas, etc.-.

El procedimiento de la iniciativa legislativa popular autonómica da comienzo con la presentación ante la Mesa de la Asamblea Autonómica de un escrito que contendrá los siguientes requisitos generales:

a) el texto articulado de la proposición de ley precedido de una Exposición de Motivos,

b) una detallada exposición de las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejen la tramitación y aprobación por la Cámara de la proposición de ley.[739]

c) la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular autonómica expresando los datos de todos ellos y además designando a uno de ellos a efectos de notificación.

Los miembros de la comisión promotora deberán firmar el escrito de presentación de la proposición de ley. Habrán de formar la comisión promotora un número de personas variable -generalmente entre tres y diez personas-

[739] Resulta interesante observar que, a nivel nacional, este requisito ha desaparecido del artículo 3.2.b de la LO 3/1984 a raiz de su reforma por la LO 4/2006, mientras que a nivel autonómico aun se mantiene. Es de prever que progresivas reformas de las leyes autonómicas también lo harán desaparecer siguiendo la línea de la reforma nacional.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

dependiendo de la CCAA (por ejemplo, un mínimo de tres y un máximo de cinco en la Comunidad Valenciana según el artículo 5.2 de la Ley 5/1993).

A los miembros de la comisión promotora se les suele exigir por las leyes autonómicas que cumplan una serie de condiciones personales como ser mayores de edad, tener la condición política de ciudadanos de su CCAA, estar inscritos en el censo electoral, no estar privados de los derechos políticos, no ser diputados europeos, ni nacionales, ni autonómicos, ni miembros de las corporaciones locales, no ser miembros de los Gobiernos autonómicos, no incurrir en ninguna causa de ineligibilidad o incompatibilidad estipulada para los diputados autonómicos, etc.

En algunas CCAA se prevé la posibilidad de que un representante de la comisión promotora intervenga como portavoz ante la Asamblea Autonómica para defender la iniciativa legislativa popular autonómica. En otras CCAA también se da a la comisión promotora la facultad de ratificar la iniciativa legislativa popular autonómica -en 15 días, según el artículo 6 de la Ley 5/1993 de la Comunidad Valenciana- o, *sensu contrario,* de retirarla.

La comisión promotora ha de presentar ante la Mesa de la Asamblea Autonómica la iniciativa legislativa popular autonómica. La Mesa puede o no admitir a trámite la iniciativa una vez haya examinado la documentación aportada. Si la Mesa detecta defectos subsanables en la iniciativa, se lo comunicará a la comisión promotora para que ésta los subsane. Si no los subsanase, la iniciativa decaería. Las causas de inadmisibilidad que la Mesa puede alegar para no admitir a trámite la iniciativa son diversas:

1.- Que su objeto sea alguna de las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular.

2.- Que no se hayan observado los requisitos formales exigidos por la ley. En el caso de que el defecto de forma fuera reparable, la Mesa se lo notificará a la comisión promotora para que ésta lo subsane (en un mes para el artículo 7.2.b de la Ley 5/1993 de la Comunidad Valenciana).

3.- Que la iniciativa trate sobre materias diversas e inconexas carentes de homogeneidad entre sí.

4.- Que se esté tramitando en la Asamblea Autonómica un proyecto o proposición de ley que trate sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que

se encuentre en el trámite de enmiendas o en otro posterior (este último inciso lo contempla la legislación de Aragón y de Extremadura).

Cabría la posibilidad de que, si la proposición de iniciativa popular entrara en la Asamblea Autonómica con anterioridad a la finalización del plazo reglamentario de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se pudiera admitir como enmienda de la ley de que se tratara (tal como prevé el artículo 7.2.c de la Ley 5/1993 de la Comunidad Valenciana).

5.- Que reproduzca otra iniciativa popular con el mismo o equivalente contenido presentada en la misma legislatura.

6.- Que tenga por objeto la derogación de una ley (así lo indica la legislación de Cantabria, Castilla la Mancha o Baleares) o de un reglamento aprobado en la misma legislatura (así se dice para Asturias).

7.- Que se produzca la negativa expresa del Gobierno Autonómico a la tramitación de la iniciativa por implicar la misma aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (tal como se apunta en la legislación de Asturias, Cantabria o La Rioja).

8.- Que la iniciativa incurra en contradicción con la legislación básica del Estado en aquellas materias en las que deba supeditarse a la legislación estatal (así se dice en Aragón o Extremadura).

9.- Que sea manifiestamente contradictoria con los valores superiores del ordenamiento jurídico o con el autogobierno de la CCAA (en Baleares se añade que sea contradictoria con la defensa de las Islas y con la promoción de la solidaridad de los pueblos de las islas).

Si la Mesa declara la inadmisibilidad de la iniciativa, la comisión promotora puede presentar un recurso contra dicha declaración ante la propia Mesa, sin perjuicio de que también pueda presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Si el Tribunal Constitucional concluye que la iniciativa no incurre en ninguna causa de inadmisibilidad, el procedimiento continuará sus trámites.

Si el Tribunal Constitucional confirma la decisión de la Mesa, el procedimiento de iniciativa legislativa popular autonómica se mantendrá detenido. Si el Tribunal Constitucional determina que la irregularidad afecta a determinados preceptos, la Mesa concederá un plazo a la comisión promotora para que

manifieste si retira la iniciativa o si desea continuar el procedimiento con las correcciones correspondientes.

En el caso de que la Mesa compruebe la documentación aportada, la tenga por correcta y no detecte defectos en la iniciativa, admitirá la iniciativa y se lo comunicará a la comisión promotora -publicándose esta resolución en el Boletín Oficial de la Asamblea Autonómica- para que ésta dé comienzo al proceso de recogida de firmas.

Admitida a trámite la proposición de ley por la Mesa y comunicado esto a la comisión promotora, se remitirá el expediente a la Junta Electoral de la CCAA, para que ésta garantice el procedimiento de recogida de firmas. En algunas CCAA la garantía del procedimiento de recogida de firmas le corresponde a la propia Mesa, a la Secretaría General de la Asamblea Autonómica, a la Diputación General o a una Junta de Control nombrada al efecto.

Comenzado el procedimiento de recogida de firmas, éste tendrá que hacerse en el plazo fijado por la ley autonómica, el cual podrá prorrogarse a petición de la comisión promotora si la Mesa estima que concurre alguna causa justificada. En en este plazo deberán entregarse las firmas ante la Junta Electoral (o el órgano competente que disponga la ley autonómica). Agotado el plazo y, en su caso, la prorroga, sin que se hayan entregado las firmas recogidas, la Mesa declarará la caducidad de la iniciativa, previo certificado de la Junta Electoral.

Tras recibir la notificación de admisión de la proposición, la comisión promotora presentará ante la Junta Electoral los pliegos necesarios para la recogida de firmas. En estos pliegos se reproducirá íntegramente el texto de la proposición. Si el texto de la proposición sobrepasa en extensión las tres caras del pliego, se puede añadir un pliego más siempre que no puedan separarse y que estén sellados y numerados. La Junta Electoral devolverá a la comisión promotora, en el plazo fijado en la ley autonómica, los pliegos sellados y numerados.

Las firmas deberán contenerse en estos pliegos e irán acompañadas de los datos personales (nombre y apellidos, DNI, municipio en el que esté inscrito en el censo electoral) de los firmantes. Las firmas han de ser autenticadas por notario, cónsul, secretario judicial o secretario del ayuntamiento correspondiente al municipio donde el firmante figure inscrito en el censo electoral. También pueden ser autenticadas por los fedatarios especiales designados por los representantes de la comisión promotora.

Pueden ser fedatarios especiales aquellos que tengan la condición política de ciudadanos de la CCAA, sean mayores de edad, gocen del pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y juren o prometan dar fe de la autenticidad de las firmas de los firmantes de la proposición, bajo las penas de falsedad previstas en la ley. La autenticación indicará la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha se indicará el número de firmas que contenga el pliego.

Los pliegos con las firmas, con los respectivos certificados que acrediten la inscripción de los firmantes en el censo electoral como mayores de edad, serán presentados ante la Junta Electoral dentro del plazo legal dispuesto. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral y agotado el plazo de presentación de éstos, la Junta Electoral comprobará y hará el recuento de las firmas en acto público después de la citación de los representantes de la comisión promotora.

Las firmas que no reúnan los requisitos establecidos en la ley serán declaradas inválidas y no se computarán. La Junta Electoral elevará a la Mesa un certificado que acredite el número de firmas válidas después de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición y destruirá todos los pliegos de firmas.

Hecho todo lo anterior da comienzo la tramitación parlamentaria de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular. La Mesa, una vez recibido de la Junta Electoral el certificado acreditativo del número de firmas que avalan la proposición de ley, ordenará la publicación de la proposición de ley en el Boletín Oficial de la Asamblea Autonómica y su posterior tramitación reglamentaria.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La Mesa remitirá entonces la proposición de ley al Gobierno Autonómico para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y dé su conformidad o no a la tramitación, si ésta implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Pasado el plazo del que dispone el Gobierno Autonómico sin que éste niegue expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley se incluirá en el orden del día del Pleno de la Asamblea Autonómica para su toma en consideración.

A continuación se llevará a cabo la toma en consideración de la proposición de ley por el Pleno de la Asamblea Autonómica, la cual comenzará con la lectura de la documentación presentadas por la comisión promotora, es decir, con la lectura de la memoria en la que la comisión promotora expondrá las razones que aconsejan la tramitación y aprobación por la Asamblea Autonómica de la proposición de ley. En algunas CCAA este trámite seguirá con la lectura del

criterio del Gobierno Autonómico sobre la toma en consideración. En Cataluña se ha eliminado el trámite de la toma en consideración y directamente se acude al debate de totalidad.

En algunas CCAA -Aragón, Murcia o Cataluña- cabe la posibilidad de que la comisión promotora retire la iniciativa popular. Esto podrá suceder si, por ejemplo, se da la circunstancia de que la comisión promotora considera que alguna de las enmiendas introducidas desvirtúa el objetivo de la iniciativa legislativa popular autonómica.

Lo dicho contrasta con el hecho de que, de cara a esta posible retirada, los Reglamentos Parlamentarios distinguen si la proposición ha sido tomada o no en consideración por el Pleno de la Cámara. Si no ha sido tomada en consideración, la retirada corresponderá a los proponentes, mientras que si la proposición ya ha sido tomada en consideración, pero aun no ha recaído acuerdo definitivo de la Cámara, la retirada corresponderá al Pleno de la Cámara.

La iniciativa legislativa popular que se esté tramitando en la Asamblea Autonómica no decaerá aunque ésta se disuelva. La Mesa de la nueva Asamblea ordenará reiniciar el procedimiento parlamentario a partir del trámite que considere oportuno -bien la publicación de la iniciativa en el Boletín Ofical de la Asamblea, bien el trámite posterior a la toma en consideración si ésta hubiera sido superada antes de la disolución de la Asamblea Autonómica, etc.-. Es decir, no será necesario reiniciar el proceso de recogida de firmas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La Asamblea Autonómica deberá compensar a la comisión promotora por los gastos que haya sido necesario realizar para llevar a cabo la iniciativa legislativa popular autonómica. Estos gastos deberán ser justificados por la comisión promotora. Estos gastos se resarcirán siempre que la iniciativa alcance la tramitación parlamentaria. Dependerá de cada CCAA cual sea el momento de tramitación parlamentaria al que sea necesario que llegue la iniciativa (la publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea Autonómica, la toma en consideración, etc.).

También hay algunas CCAA que no supeditan la compensación económica a que la iniciativa alcance trámite parlamentario alguno. La cantidad a la que ascienda la compensación económica, dependiendo de la CCAA de la que se trate, será una cifra fija, una cifra que varíe en función del número de firmas válidas, etc.

IV.- DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA: ÁMBITO LOCAL.

1.- Democracia participativa local: marco normativo general e instrumentos practicados.

La democracia participativa local española, tiene, más allá de la regulación particular que cada localidad concreta disponga en su normativa municipal, una serie de fuentes normativas comunes, generales y esenciales, como la Constitución, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local -que reforma diversos aspectos de la Ley 7/1985- y, en lo relativo al territorio de cada CCAA, los Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica que las distintas CCAA generen en materia de democracia participativa local. A continuación se estudiarán estas y otras normas así como los instrumentos de la democracia participativa local que regulan.

1.1.- Regulación constitucional de la democracia participativa local. El concejo abierto.

La Constitución sólo hace referencia de forma expresa[740] a algún concepto relacionado con la democracia participativa local en el artículo 140 CE cuando, al final del mismo, señala que *"(...) la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto."*[741]

---

740 Si se quisiera encontrar otros artículos de la Constitución relacionados con esta materia, siempre se podría acudir a las referencias que la Constitución hace a la participación y al fenómeno participativo ya citadas páginas atrás, que comienzan en el artículo 9.2 CE y que se extienden por todo el texto constitucional o, incluso, se podría acudir al mismo derecho a participar en los asuntos públicos directamente contenido en el artículo 23.1 CE.

No obstante, estas menciones constitucionales están en relación con la participación y el fenómeno participativo como conjunto, como totalidad, pero no se relacionan directa y expresamente con la democracia participativa local. De ahí que en la presente Tesis se utilice la expresión de "forma expresa" y se limite la regulación constitucional de la democracia participativa local al artículo 140 CE y a su referencia a la figura del concejo abierto.

741 Artículo 140 CE:

"*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.*"

Esta ley a la que hace referencia el último inciso del artículo 140 CE es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En particular, es el artículo 29 de la Ley 7/1985 el que regula el concejo abierto. Además de por esta ley, el concejo abierto se regula, en lo relativo a su normativa básica, por los usos y costumbres del lugar -es decir, por los usos y costumbres concretas de cada localidad que practique el concejo abierto-, correspondiendo su desarrollo normativo a las CCAA que hayan asumido esta competencia a través de lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía.

El artículo 29[742] de la Ley 7/1985 indica que funcionan en Concejo Abierto los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración. También funcionan en régimen de Concejo Abierto aquellos municipios en los que este régimen sea aconsejable por su localización geográfica, por la mejor gestión de los intereses municipales o por otras circunstancias. La Constitución en Concejo Abierto de este segundo grupo de municipios requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

Cuando en un municipio se dé el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración del municipio serán competencia del alcalde y de una asamblea vecinal de la que formarán parte todos los electores. Termina indicando el artículo 29 que los municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto adaptarán su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en defecto de estos, a lo establecido en la Ley 7/1985 y en las leyes que las CCAA dicten sobre régimen local.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

742 Artículo 29 de la Ley 7/1985:

"1.- Funcionan en Concejo Abierto:

a) Los Municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.

b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2.- La constitución en Concejo Abierto de los Municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3.- En el régimen del Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y a una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local."

El Concejo Abierto consiste, por tanto, en la reunión en asamblea popular de los ciudadanos con derechos políticos de una comunidad -pequeña, generalmente rural- sustituyendo con ello a la asamblea representativa. Esta práctica se realiza a nivel municipal siendo las decisiones así tomadas del mismo ámbito competencial. En Iberoamérica este sistema de adopción de decisiones políticas también se denomina cabildo abierto.

Resulta de interés la Ley 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, indica en su artículo 179[743] que el número de concejales se determina en función del número de habitantes fijando cinco ediles para los municipios de hasta 250 habitantes para, a continuación, puntualizar que no se aplicará la escala anterior en los municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto, ya que, en estos municipios, los electores elegirán directamente al alcalde por el sistema mayoritario.

De idéntico interés es el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, el cual desarrolla la regulación del Concejo Abierto y en su artículo 111[744] prevé las normas de funcionamiento de las

---

743 Artículo 179 de la LO 5/1985:

1.-Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Concejales:
Hasta 250 residentes, 5
De 251 a 1000, 7
De 1001 a 2000, 9
De 2001 a 5000, 11
De 5001 a 10000, 13
De 10001 a 20000, 17
De 20001 a 50000, 21
De 50001 a 100000, 25
De 100001 en adelante, un concejal más por cada 100000 residentes o fracción añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

2.- La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario."

744 Artículo 111 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales:

"1.- El funcionamiento de las asambleas vecinales se ajustará a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, y a las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. En defecto de estas últimas se aplicará el presente artículo y, en lo posible, lo establecido en el capítulo primero de este título.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Asambleas Vecinales en régimen de Concejo Abierto apuntando en su párrafo segundo que las Asambleas Vecinales han de reunirse allí donde sea costumbre, celebrando sesión ordinaria al menos una vez cada tres meses en día festivo y siendo convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio que sea tradicional en el lugar. Los acuerdos de las Asambleas Vecinales deben adoptarse por mayoría de votos.

Para que la asamblea sea válida tiene que asistir una tercera parte de los vecinos presentes o representados que a ello tengan derecho, no pudiendo nunca los presentes ser menos de tres. En la asamblea deberá permanecer siempre el presidente y el secretario o quienes legalmente les sustituyan. Los vecinos podrán otorgar su representación para cada sesión o de manera permanente pero siempre en favor de un vecino que pertenezca a la asamblea.

Esta representación ha de acreditarse mediante documento público, privado con firma legitimada notarialmente o con poder otorgado ante el secretario de la entidad local, dándose el caso de que ningún vecino podrá asumir la representación de más de un tercio de todos los miembros de la asamblea vecinal.

Los artículos 78[745], 79[746] y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales rigen, además de

---

2.- Las asambleas vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre, celebrarán sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre en día festivo y serán convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar.

3.- Para que dichas asambleas queden válidamente constituidas habrá de asistir una tercera parte de los vecinos, presentes o representados, que a ello tengan derecho. En ningún caso el número de presentes podrá ser inferior a tres. Se requiere siempre la presencia del presidente y del secretario o de quienes legalmente les sustituyan. La representación de los vecinos podrá otorgarse para cada sesión o con carácter permanente pero siempre en favor de vecino perteneciente a la asamblea vecinal. La representación deberá acreditarse mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada o poder otorgado ante el secretario de la entidad local. Ningún vecino podrá asumir la representación de más de un tercio de los miembros de la asamblea vecinal.

4.- Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos."

745 Artículo 78 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales:

1.- Son sesiones ordinarias aquellas cuya periodicidad está preestablecida. Dicha periodicidad será fijada por acuerdo del propio pleno adoptado en sesión extraordinaria, que habrá de convocar el alcalde o presidente dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la corporación y no podrá exceder del límite trimestral a que se refiere el artículo 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

lo que sea dispuesto por los usos y las costumbres locales y, en su caso, por la legislación autonómica, siempre de forma supletoria en lo que respecta a las sesiones de las asambleas vecinales que sean extraordinarias así como en lo que respecta a las extraordinarias que además sean urgentes.

En este sentido, cuando una sesión extraordinaria sea convocada por petición de los miembros del Municipio deberá estar suscrita, al menos, por la cuarta parte de los mismos. Para el buen desarrollo de estas sesiones se exigirá un *quorum* de tipo especial, justificado por la trascendencia de los asuntos a decidir, que podrán consistir desde la aprobación de los presupuestos municipales hasta la disposición y gravamen de bienes inmuebles, pasando por el establecimiento de mancomunidades, consorcios y convenios con otros entes locales, etc.

También resulta interesante el artículo 53 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en Materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el cual señala que los artículos que le preceden (46-52) y que regulan el régimen de funcionamiento de la entidades locales *"se aplicarán, asimismo, para las Asambleas vecinales en el régimen*

2.- Son sesiones extraordinarias aquellas que convoque el alcalde o presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación. Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben.

La relación de asuntos incluidos en el escrito no enerva la facultad del alcalde o presidente para determinar los puntos del orden del dia, si bien la exclusión de este de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada.

3.-La convocatoria de la sesión extraordinaria a instancia de miembros de la corporación deberá efectuarse dentro de los cuatro dias siguientes a la petición y no podrá demorarse su celebración por más de dos meses desde que el escrito tuviera entrada en el registro general.

4.- Contra la denegación expresa o presunta de la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, podrán interponerse por los interesados los correspondientes recursos, sin perjuicio de que la administración del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva pueda hacer uso de las facultades a que se refiere el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril."

746 Artículo 79 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales:

"*Son sesiones extraordinarias urgentes las convocadas por el alcalde o presidente cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos dias hábiles exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril.*

En este caso debe incluirse como primer punto del orden del dia el pronunciamiento del pleno sobre la urgencia. Si ésta no resulta apreciada por el pleno, se levantará acto seguido la sesión."

de Concejo abierto en todo aquello que no sea específico de este régimen ni se oponga a los usos, costumbres o tradiciones locales. Los acuerdos se adoptarán siempre por mayoría de votos."

El régimen de Concejo Abierto no se agota en aquellos municipios menores de 100 habitantes, ya que también desarrolla una gran actividad en las aldeas y los pueblos inferiores al Municipio y que, en muchos casos, se han regido de esta manera desde hace centurias, si bien es con el artículo 45[747] de la Ley 7/1985 con el que se introduce por primera vez en su punto primero el término "entidades de ámbito territorial inferior al municipio."

El artículo 45.2 de la Ley 7/1985 regula que estas entidades menores que el municipio pueden gobernarse, además de mediante un órgano unipersonal ejecutivo controlado por un órgano colegiado, mediante el régimen de Concejo Abierto siempre que en ellas concurran las características previstas en el artículo 29.1 de la Ley 7/1985, es decir, que tengan menos de 100 habitantes o que tradicionalmente cuenten con el Concejo Abierto como régimen de gobierno y administración o que, su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias hagan aconsejable el Concejo Abierto.

Por supuesto, esto será de aplicación pero sin olvidar que el propio artículo 45 de la Ley 7/1985 indica que *"las Leyes de las CCAA sobre régimen local regularán las*

---

747 Artículo 45 de la Ley 7/1985:

"1.- Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos o aquella que establezcan las leyes.

2.- En todo caso se respetarán las siguientes reglas:

a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurran las características previstas en el número 1 del artículo 29.

c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento."

Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados (...)" Este mismo artículo 45, en su punto segundo, destaca también que los acuerdos sobre la disposición de bienes, las operaciones de crédito y la expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.

1.2.- Iniciativas y consultas populares locales. La regulación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Respecto a las consultas y a las iniciativas populares locales el artículo 18 de la Ley 7/1985 indica en su punto 1.f que, entre los derechos y deberes de los vecinos, se encuentra el de *"pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley"* y en su punto 1.h que, igualmente entre dichos derechos y deberes de los vecinos, se encuentra también el de *"ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis."* Estos deseos de participación ciudadana en el ámbito local que muestra el artículo 18 se manifiestan de forma expresa en su punto b) cuando indica que son derechos y deberes de los vecinos *"participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal."*

Las iniciativas y consultas populares -junto con otras manifestaciones de la participación ciudadana- son reguladas por los artículos 69 y siguientes de la Ley 7/1985. Las consultas populares locales parten en su regulación de la disposición adicional de la LO 2/1980, para ser reguladas por los artículos 70bis.3 y 71 de la Ley 7/1985. De este modo, la disposición adicional de la LO 2/1985 indica que *"las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización."*

La disposición adicional de la LO 2/1980 enmarca, así, las consultas populares locales al reconocer, por un lado, la propia existencia de las mismas indicando que las pueden celebrar los ayuntamientos en sus territorios sobre asuntos de relevancia local y de acuerdo a la legislación de Régimen Local y al imponer, por otro lado, la competencia exclusiva del Estado para autorizar la convocatoria de estas consultas populares locales.

La legislación de Régimen Local a la que se refiere la disposición adicional de la LO 2/1980 se materializa en la los artículos 69 y siguientes de la Ley 7/1985. El artículo 69.1 de la Ley 7/1985 ya se manifiesta favorable a la participación

ciudadana al decir que *"las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local."* En todo caso, los mecanismos de participación que los ayuntamientos pongan en práctica *"no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley"* tal como recuerda el artículo 69.2 de la Ley 7/1985.

Es decir, la Ley 7/1985 desea que haya participación ciudadana en el ámbito local y permite a los ayuntamientos llevar a cabo instrumentos de participación ciudadana, pero los somete a un límite, cual es que no los mismos no pueden menoscabar el poder de decisión de los órganos representativos locales. Con lo que, sea cual sea el resultado de una consulta popular, la última palabra la tendrá, en cualquier caso, el Ayuntamiento. Una consulta popular local no es vinculante, por tanto.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

El artículo 70 bis[748] de la Ley 7/1985 -artículo 70 bis de la Ley 7/1985 introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local-, tras exigir en su punto primero a los ayuntamientos que regulen procedimientos y órganos para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos públicos locales, reconoce en su punto segundo el derecho de los vecinos con sufragio activo en las elecciones municipales -es decir, no sólo necesariamente los ciudadanos españoles- a presentar iniciativas populares, presentando propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal.

---

[748] Artículo 70 bis de la Ley 7/1985:

1.- "Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

2.- Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:

a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 %.

b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 %.

c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 %.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta Ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

3.- Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado."

Para poder presentarse, tales iniciativas populares locales deben ser suscritas, al menos, por el 20% de los habitantes en los municipios de hasta 5.000 vecinos, el 15% de los habitantes en los municipios de entre 5.001 y 20.000 vecinos y el 10% de los habitantes en los municipios de más de 20.000 vecinos. Una vez presentada la iniciativa popular local, la misma ha de ser debatida y votada en el Pleno del Ayuntamiento, sin perjuicio de que sea resuelta por el órgano competente por razón de materia.

Se requerirá un informe previo de legalidad del secretario del ayuntamiento y un informe del interventor cuando la iniciativa popular local afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a los que se refiere el artículo 121[749] de la Ley 7/1985 el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno del Ayuntamiento y cuando la iniciativa popular local afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal. Todo esto se ha de entender sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa autonómica de cada CCAA sobre esta materia.

---

[749] Artículo 121 de la Ley 7/1985:

Ámbito de aplicación.

1. "Las normas previstas en este título serán de aplicación:

a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.

b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

2. Cuando un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación del régimen previsto en este título, la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este Título.

A estos efectos, se tendrá en cuenta exclusivamente la población resultante de la indicada revisión del padrón, y no las correspondientes a otros años de cada mandato.

3. Los municipios a los que resulte de aplicación el régimen previsto en este título, continuarán rigiéndose por el mismo aun cuando su cifra oficial de población se reduzca posteriormente por debajo del límite establecido en esta ley."

Las iniciativas populares locales pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, la cual, en su caso, ha de ser tramitada siguiendo los requisitos y procedimiento contenido en el artículo 71 de la Ley 7/1985. Consultas ciudadanas para cuya realización, así como para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, los municipios han de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación, tal como indica el artículo el punto tres del artículo 70 bis.

Si el artículo 70 bis regula las iniciativas populares locales y, en su punto segundo, prevé la posibilidad de que en ellas se contenga la propuesta de consultas populares locales, el artículo 71[750] regula estas consultas populares locales indicando que, siempre de acuerdo con la legislación estatal y autonómica, los alcaldes, contando con el acuerdo previo por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento y con la autorización del Gobierno de la Nación, pueden someter a consulta popular local aquellos asuntos de competencia municipal y de carácter local que sean especialmente relevantes para los intereses de los vecinos. La excepción se encuentra en los asuntos relativos a la Hacienda local, los cuales no pueden ser sometidos a consulta popular local.

Resulta interesante la redacción de este artículo 71 de la Ley 7/1985. El artículo recuerda que, además del previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno del ayuntamiento, el alcalde necesita la autorización del Gobierno de la Nación para poder convocar una consulta popular local en su municipio. La referencia que hace al previo acuerdo del pleno remite al artículo 69 de la Ley 7/1985, el cual, tras promover la participación de los ciudadanos en la vida del municipio, recuerda en su punto segundo que los mecanismos de participación que los ayuntamientos pongan en práctica *"no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley."*

Es decir, el artículo 71 analizado en relación con el artículo 69 permite ver que las consultas populares locales no resultan vinculantes para el ayuntamiento, el cual podrá o no seguir la decisión manifestada por los vecinos y, además, para su misma convocatoria se requiere que el órgano representativo por excelencia a nivel local, el pleno del ayuntamiento, se pronuncie a favor. Con lo que la

---

750 Artículo 71 de la Ley 7/1985:

"*De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.*"

democracia participativa local, en forma de consulta popular, se muestra sometida a la democracia representativa y como un complemento de carácter relevante, pero menor.

La autorización del Gobierno de la Nación que exige el artículo 71 remite a la disposición adicional de la LO 2/1980, la cual apunta que *"las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización."* De una manera menos explícita esta mención al Gobierno de la Nación también remite al artículo 149.1.32ª CE y a la afirmación que éste hace de que la *"autorización para la convocatoria de consultas populares por via de referéndum"* corresponde al Estado.

Las consultas populares locales no son los referendos a los que se refiere el artículo 149.1.32ª CE (más aun si se recuerda la diferenciación entre consulta popular y referendo que fijó la STC 103/2008, de 11 de septiembre, estudiada páginas atrás), pero, si se analizan sus elementos -sujetos convocados a pronunciarse, que en un caso son el cuerpo electoral nacional y en el otro el local; el objeto, que en un caso son materias de competencia nacional y en el otro de competencia local; y el procedimiento, que en ambos casos es un procedimiento reglado- no parece del todo descabellado considerar que, en la práctica y salvando las lógicas diferencias de tamaño y soberanía entre un país y un municipio, tampoco son tan diferentes.

Otro elemento digno de reflexión en la redacción de este artículo 71 de la Ley 7/1985 es la referencia que hace el mismo a que aquellos asuntos que se sometan a consulta popular deben ser *"de especial relevancia para los intereses de los vecinos (...)"* La cuestión obvia es qué es de especial relevancia para los intereses de los vecinos y quién lo decide -quién decide qué es de especial relevancia para los intereses de los vecinos y quién decide cuáles son los intereses de los vecinos-.

En principio, el sujeto que podría tomar la iniciativa de decidir qué es de especial relevancia para los intereses de los vecinos y, en función de ello, podría convocar una consulta popular local, habría de ser el alcalde, previo acuerdo del pleno del ayuntamiento. También sería posible que fuesen los propios vecinos de la localidad mediante la presentación, por un grupo de ellos, de una iniciativa popular local en la que se incorporase la propuesta de una consulta popular local.

Pero esta decisión ya del alcalde, ya de parte de los vecinos, no deja de ser la decisión de una parte de la comunidad, no de toda, con lo que se estaría

presuponiendo la voluntad de la comunidad en su conjunto pero sin tener ninguna seguridad objetiva sobre dicha voluntad. Por ello, no deja de ser problemático que este artículo se sirva de una doble expresión bastante indeterminada como *"especial relevancia"* e *"intereses de los vecinos"* en lugar de concretar las materias sobre las que se puede convocar una consulta popular local.

Nada dice la Ley 7/1985 sobre el momento en que ha de celebrarse la consulta popular local, esto es, si ha de realizarse con carácter previo a la adopción de decisiones por el ayuntamiento o si ha de realizarse con posterioridad a la adopción de decisiones por el ayuntamiento y con carácter ratificatorio de las mismas, aun y la evidente importancia que hubiera tenido clarificar este punto para así comprender plenamente la naturaleza de las consultas populares locales.

1.3.- Reformas introducidas en la Ley 7/1985 por la Ley 57/2003. Los distritos y el consejo social de la ciudad.

Además de la relevante aportación que a la democracia participativa local hace la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, al introducir en la Ley 7/1985 el ya analizado artículo 70bis en el que se recogen las iniciativas populares locales, la Ley 57/2003 introduce también en la Ley 7/1985 otros elementos de especial interés en materia participativa local.

De este modo, la Ley 57/2003 incorpora a la Ley 7/1985 nuevos artículos de elevado interés como el artículo 128[751], que regula la figura de los distritos o el artículo 131[752], que regula el consejo social de la ciudad. Los distritos son las

---

751 Artículo 128 de la Ley 7/1985 introducido por la Ley 57/2003:

Los distritos.

1.- "Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

2.- Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.

3.- La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal."

752 Artículo 131 de la Ley 7/1985 introducido por la Ley 57/2003:

El consejo social de la ciudad.

1.- "En los municipios señalados en este título, existirá un Consejo Social de la

divisiones territoriales en las que el ayuntamiento fracciona su propia superficie municipal y a las que dota de órganos de gestión desconcentrada con el fin de impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión y mejora de los asuntos municipales.

Es el pleno del ayuntamiento quien debe crear los distritos y dictar su regulación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 7/1985 -también introducido por la Ley 57/2003-, el cual, en este sentido, apunta en su punto 1.c que corresponde al pleno del ayuntamiento *"la división del municipio en distritos y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva."* El ayuntamiento también debe determinar en una norma de carácter orgánico el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios del ayuntamiento que deben gestionarse por los distritos. La presidencia de cada distrito corresponde a un concejal.

En cualquier caso, la división de una población en distritos sólo se puede producir, tal como indica el artículo 121, en aquellos municipios que la Ley 7/1985, desde la reforma introducida por la Ley 57/2003, considera "de gran población", esto es, los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes, los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Por su parte, el consejo social de la ciudad, regulado por el artículo 131, consiste en el foro de reunión de los representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. El consejo social de la ciudad debe emitir informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. Además de esto se encargará de las restantes funciones que determine el pleno del ayuntamiento mediante normas orgánicas. Al igual que sucede con los distritos, el consejo social de la ciudad sólo se puede poner en marcha en

---

Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

2.- Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos."

aquellos municipios que la Ley 7/1985, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, considera "de gran población."

Estas dos figuras, los distritos y el consejo social de la ciudad, reguladas por la Ley 7/1985 desde la reforma operada por la Ley 57/2003 podrían calificarse como integrantes de lo que ha venido en llamarse el fenómeno participativo. Fenómeno por el cual la legislación y la actuación de los poderes públicos cada vez intenta contar en mayor medida con la participación de los ciudadanos. En particular en el ámbito local es donde este fenómeno participativo se desarrolla con más fuerza intentando que las decisiones municipales no sean tomadas en exclusiva del alcalde y de los concejales, sino que, si bien la decisión final siga dependiendo del ayuntamiento, el proceso de toma de dicha decisión permita que los vecinos y los actores sociales del municipio tomen parte en el mismo.

En este sentido, el consejo social de la ciudad es un buen ejemplo de lo que páginas atrás en esta Tesis se definía como gobernanza o gobierno en red. Así, el consejo social de la ciudad aparece como un foro gracias al cual, no sólo los representantes electos de los vecinos pueden trabajar para el desarrollo del municipio, sino que esos mismos vecinos a través de sus asociaciones y en colaboración con los actores sociales del municipio, reunidos todos ellos en el consejo social de la ciudad, pueden contribuir a las políticas municipales.

De una manera similar, los distritos se muestran como el fruto característico de la voluntad de desconcentrar y hacer más participativa la estructura de gobierno de las ciudades que late en el conjunto de la reforma operada en la Ley 7/1985 por la Ley 57/2003. No obstante, si se analizan las figuras tanto del consejo social de la ciudad como de los distritos, es posible concluir que ni el uno ni los otros son realmente instrumentos de la democracia participativa, sino, más bien, del más genérico fenómeno participativo.

Para que fueran verdaderos instrumentos de la democracia participativa (como indica el Tribunal Constitucional en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, al caracterizar el referendo como instrumento de la democracia participativa, frente a la consulta popular como exponente del más amplio fenómeno participativo, en función del sujeto y del procedimiento que se sigue, pero también en función del objeto, que en el referendo es tomar una decisión sobre los asuntos públicos) se necesitaría que los vecinos no sólo participaran mediante intercambio entre ellos y con los actores sociales y sus representantes municipales de información y opiniones, como sucede tanto en el consejo -en mayor medida- como en los distritos -en menor medida, pues se prevé la *"participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales"*, aunque también

en la práctica-, sino que tomasen decisiones. Tal vez decisiones no vinculantes, pero decisiones.

En tanto en cuanto estos dos mecanismos previstos en los artículos 128 y 131 de la reformada Ley 7/1985 no tienen como elemento definitorio la capacidad de decisión de los vecinos del municipio, sino, en mayor medida, el intercambio de información y la elaboración de informes, parece más apropiado considerarlos como parte del genérico y más amplio fenómeno participativo, que como el más limitado espectro de instrumentos de la democracia participativa.

1.4.- Regulación autonómica de la democracia participativa local.

Varios de los Estatutos de Autonomía -tanto de los reformados como de los aun no reformados- recogen entre las competencias de la CCAA la regulación del régimen jurídico aplicable a las consultas populares locales.

Así lo hacen tres Estatutos de Autonomía recientemente reformados como son el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 122[753], el de Andalucía en su artículo 78[754] y el de Aragón en su artículo 71.27ª[755], los cuales regulan como una competencia exclusiva de la CCAA el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria, en el ámbito

---

753 Artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña:
Consultas populares.
"*Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat 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 lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.*"

754 Artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía:
Consultas populares.
"*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.*"

755 Artículo 71.27ª del Estatuto de Autonomía de Aragón:
"[Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias] c*onsultas 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.ª de la Constitución.*"

de sus competencias, de cualquier tipo de consulta popular, entendiendo por modalidades de la misma las encuestas, las audiencias públicas o los foros de participación.

Es decir, estas CCAA podrán no sólo regular las consultas populares locales, sino también convocarlas. Según estos Estatutos de Autonomía, los entes locales situados en el territorio de estas CCAA también podrán convocar consultas populares locales. Estos tres Estatutos de Autonomía son los únicos que citan expresamente a los entes locales como sujetos capacitados para convocar una consulta popular. En ningún caso esta competencia incluye la posibilidad de convocar un referendo ni por estas CCAA, ni por los entes locales de su territorio.

Otros Estatutos de Autonomía también recientemente reformados, como el de las Islas Baleares, el de Castilla y León y el de la Comunidad Valenciana, recogen la posibilidad de la CCAA de convocar consultas populares en su territorio, y, por tanto, también consultas populares locales, si bien, estos otros Estatutos de Autonomía no convierten la competencia de convocar consultas populares sobre materias propias de la CCAA en una competencia autonómica exclusiva, sino que, plantean la posibilidad de que la CCAA se haga cargo en su ámbito territorial del desarrollo legislativo y de la ejecución de la legislación estatal en lo relativo al sistema de consultas populares -lo cual, en la práctica, puede llevar a estas CCAA a ser capaces de convocar, aunque sea con autorización del Estado, consultas populares-.

Esto se deberá hacer siempre en el marco de la legislación básica del Estado, de acuerdo con la LO 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referendo, -como ley a la que hace referencia el artículo 92.3 CE- y de acuerdo también con el artículo 149.1.32ª CE, es decir, excluyendo la posibilidad de que la CCAA convoque un referendo pues la autorización de la convocatoria del mismo -y, como indican estos Estatutos de Autonomía, también de la consulta popular- será siempre competencia del Estado.

De este modo se expresa el nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007, el cual recoge en su artículo 31.10 que en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de los *"sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el número 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución."*

En una línea muy similar al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares está redactado el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 que en su artículo 71.15 indica que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en lo relativo al "s*istema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

Centrándose en el aspecto de las consultas populares locales se expresa el artículo 50.8 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006 que indica que, en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, *"corresponde a La Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las leyes a las que hace referencia el apartado 3 del artículo 92, y número 18 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria."*

De modo muy similar a los Estatutos anteriores se manifiestan algunos Estatutos de Autonomía aun no reformados como el Estatuto de Autonomía de Canarias -artículo 32.5-, el de Extremadura -artículo 8.12-, el de La Rioja -artículo 9.7-, el de Murcia -artículo 11.8- o el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, el cual, en su artículo 11.11 indica que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución del *"sistema de consultas populares en el ámbito del Principado de Asturias, de conformidad con lo que disponga la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria."*

El desarrollo legislativo que sobre consultas populares locales han hecho las CCAA siguiendo los dictados de los Estatutos de Autonomía es dispar y, así, las leyes autonómicas que específicamente regulan las consultas populares locales no son muchas, optando la mayoría de las CCAA por regular las consultas populares locales no en leyes específicas sobre esta materia, sino en otro tipo de leyes más generales como las leyes reguladoras del régimen local. Estas leyes más generales podrán, en su caso, remitir a normas de rango inferior -como reglamentos autonómicos- que regularán específicamente las consultas populares locales.

Un destacado ejemplo de ley autonómica específicamente reguladora de las consultas populares locales, que se puede explicar como modelo de este tipo de leyes, es la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía.

Esta ley define en su artículo 2.1 la consulta popular local como *"el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante."* Con lo que recalca la idea de que el resultado de una consulta popular local no vincula a la entidad local convocante y su valor será, en la práctica, aquel que decida darle la entidad local.

Este mismo artículo 2 indica que quedan excluidas de poder ser sometidas a consulta popular aquellas materias propias de la Hacienda Local e, igualmente, no podrán someterse a consulta popular las materias contrarias al ordenamiento jurídico, o aquellas que menoscaben las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos del municipio.

Como indica el artículo 15 de esta ley, podrán votar en la consulta popular los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. No se podrá convocar ni realizar la consulta popular local -artículo 4- en el período que medie entre la convocatoria y la celebración de elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, al Parlamento de Andalucía, de los miembros de las entidades locales o de los diputados del Parlamento Europeo o de un referendo, cuando éstos se efectúen en el ámbito territorial afectado por la consulta popular local. Además, en una misma legislatura no se podrá someter dos veces a consulta popular una misma cuestión.

La iniciativa se regula en el artículo 6 de esta ley que indica que la iniciación del procedimiento puede efectuarse por el ayuntamiento, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple a propuesta de un grupo municipal, o por la solicitud de un grupo de vecinos -en este caso, los vecinos deberán designar un representante en su solicitud- suscrita por un número de firmas que, como mínimo, sea igual a:

a) En municipios de hasta 5.000 habitantes, el diez por ciento de los mismos.

b) En los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes, 500 más el siete por ciento de los habitantes que excedan de 5.000.

c) En los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes, 3.650 más el cinco por ciento de los habitantes que excedan de 50.000.

d) En los municipios de más de 100.000 habitantes, 6.150 más el tres por ciento de los habitantes que excedan de 100.000.

La solicitud de convocatoria de la consulta popular local ha de contener la identificación de los vecinos y su firma formalizada ante el secretario del ayuntamiento u otro fedatario público. Sólo podrán suscribir la solicitud los vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.

Cuando la iniciación del procedimiento sea consecuencia de una solicitud vecinal -artículo 7-, corresponde al alcalde la adopción de las medidas procedentes para la comprobación de los requisitos de la iniciativa, cuya certificación corresponderá al Secretario de la Corporación. Corresponde al alcalde el sometimiento al pleno de la iniciativa en el plazo de treinta días hábiles, a partir de la recepción en el registro del Ayuntamiento de la solicitud cumplimentada.

Si la solicitud no reuniese los requisitos exigidos, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción en el registro del ayuntamiento, se requerirá al representante designado por los vecinos para que subsane los defectos o aporte los documentos en el plazo de diez días hábiles. Si el defecto consiste en la no designación de representante, el requerimiento se hará al vecino que suscriba la solicitud en primer término.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La solicitud de consulta popular local -artículos 8 y 9- se ha de someter a información pública durante no menos de 20 días hábiles para que se puedan presentar alegaciones. Corresponde al pleno del ayuntamiento ponderar las alegaciones presentadas y, si procede, acordar por mayoría absoluta del número legal de miembros del ayuntamiento la celebración de la consulta popular. El acuerdo ha de contener los términos exactos de la consulta popular local, que ha de consistir en una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca, a fin de que el cuerpo electoral se pueda pronunciar en sentido afirmativo o negativo.

En ese momento será cuando se solicite la autorización del Gobierno de la Nación. Así, como indica el artículo 10, el alcalde remitirá una certificación literal del acuerdo favorable del pleno, junto con una copia del expediente, a la Consejería de Gobernación. Dicha solicitud será tramitada a través de la

Presidencia de la Junta de Andalucía que la remitirá junto con el informe correspondiente, en un plazo no superior a veinte días hábiles desde la recepción del acuerdo, al Gobierno de la Nación para su autorización.

Adoptado por el Gobierno de la Nación el acuerdo de autorización para la celebración de la consulta popular local, la Presidencia de la Junta de Andalucía, dentro de los cinco días hábiles desde su recepción, dará traslado del mismo a la Consejería de Gobernación para su remisión al municipio afectado en los dos días hábiles siguientes.

En los tres días hábiles siguientes a la recepción de la comunicación del otorgamiento de la autorización, el alcalde ha de convocar la consulta popular local mediante decreto -artículo 11-, que ha de contener los términos exactos de la consulta popular local. Asimismo, deberá señalar el día de la votación, establecer la duración de la campaña de información e indicar que corresponden a la Junta Electoral de Zona las funciones de control y seguimiento del proceso electoral.

El decreto habrá de ser publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía entre los treinta y cuarenta días anteriores a la fecha indicada para la votación. En los cinco días naturales siguientes a dicha publicación se insertará íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia a que el municipio pertenezca, se hará público en uno de los medios de comunicación de mayor difusión en el ámbito local correspondiente y se procederá a fijarlo en el tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Hecho todo lo anterior, comenzará el proceso propiamente dicho de la consulta popular local siendo su primer momento la campaña de información -artículo 19-, cuya duración será la que se fije en el decreto de convocatoria de la consulta, sin que en ningún caso pueda ser inferior a diez días ni superior a quince, y teniendo que finalizar a las cero horas del día anterior al señalado para la votación.

La regulación de la utilización de los medios de comunicación durante la campaña tiene diversos elementos en común con la regulación que efectúa la LO 2/1980 para los referendos nacionales y, así, el artículo 20 de la Ley 2/2001 indica que tienen derecho a los espacios gratuitos de información todos los grupos políticos con representación municipal y grupos promotores de la consulta. Los espacios en los medios de comunicación de titularidad pública quedan limitados al ámbito local afectado.

El ayuntamiento ha de reservar lugares gratuitos para la colocación de la información y facilitar locales oficiales o lugares públicos, también gratuitos, para actos de la campaña, que han de ser comunicados a la Junta Electoral de Zona en el plazo de los diez días siguientes al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

La Junta Electoral procederá a la distribución de los espacios y lugares gratuitos atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, al número de votos que obtuvo en las últimas elecciones municipales cada grupo político con representación municipal, atribuyéndose según las preferencias manifestadas por dichos grupos y garantizando el respeto al pluralismo durante la campaña. En caso de que la consulta haya sido promovida por un grupo de vecinos se tendrán en cuenta, en primer lugar, las preferencias manifestadas por su representante y, a continuación, las de los grupos políticos, según los criterios señalados anteriormente.

El ayuntamiento también podrá llevar a cabo una campaña institucional con el objeto de informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar, los requisitos y trámites del voto anticipado y el texto de la pregunta o preguntas objeto de la consulta. En ningún caso el ayuntamiento podrá servirse de esta campaña institucional para influir sobre la orientación del voto.

En las papeletas que se usen en la consulta popular local -artículo 23- figurará impreso el texto completo de la consulta, seguido de la pregunta o preguntas que se formulen, reservando un espacio suficiente para que el votante emita en la misma su respuesta. El votante sólo podrá expresar su decisión mediante el uso de los monosílabos "sí" o "no", escritos por éste o aplicando signos que dejen suficientemente clara su respuesta en uno u otro sentido, o dejar en blanco el espacio reservado a estos efectos. También podrán ser confeccionadas papeletas con las respuestas impresas.

La votación en la consulta popular local se realiza en términos muy similares a los de cualquier otro tipo de votación al igual que el escrutinio mesa por mesa de los resultados. El escrutinio general es público -artículo 27- y lo realiza la Junta Electoral de Zona el tercer día siguiente al de la votación. En el plazo de un día desde la realización del escrutinio general, los grupos políticos con representación municipal y los representantes de los grupos promotores de la consulta, si los hubiere, podrán formular reclamaciones contra dicho escrutinio ante la Junta Electoral de Zona, que habrá de resolver en el plazo de un día.

Resueltas, en su caso, las reclamaciones planteadas, la Junta Electoral de Zona procederá a la proclamación de los resultados de la consulta, remitiendo una copia del acta de proclamación al ayuntamiento para que proceda a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín Oficial de la provincia correspondiente y la fije en el tablón de anuncios del ayuntamiento. Simultáneamente la Junta Electoral de Zona ha de remitir una copia del acta a la Consejería de Gobernación.

Junto con la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, otro de los escasos ejemplos de leyes autonómicas dedicadas específicamente a la regulación de las consultas populares locales es la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local, de Navarra. Esta ley es muy similar en su regulación y en la ordenación de sus preceptos a la ley andaluza siendo escaso el número de novedades que aporta.

Son de interés determinadas diferencias como, por ejemplo, que en el artículo 4 relativo a los periodos excluidos para la realización de la consulta popular se incluya como uno de estos periodos la vigencia de los estados de excepción y de sitio; o que, en el artículo 6, como uno de los sujetos habilitados para iniciar el procedimiento de la consulta popular, se opte por un tanto por ciento fijo de ciudadanos -el 10%, aunque también se pide que los promotores sean un mínimo de 5 vecinos o 2 asociaciones vecinales y que adjunten al ayuntamiento el modelo de pliego que se va a utilizar para pedir la firma de los vecinos, requisitos estos que no aparecen en la ley andaluza- en lugar de ofrecer varias posibilidades según la población de la localidad, como hace la ley andaluza, y que estos ciudadanos baste con que estén inscritos en el padrón municipal en lugar de deber tener el derecho de sufragio activo como en la ley andaluza.

Resulta relevante la referencia que se hace en la ley navarra al pliego de recogida de las firmas que apoyen la solicitud de convocatoria de la consulta popular, pues en la ley andaluza no se hace referencia explícita a este pliego. En términos generales -artículo 7-, la ley navarra es más detallista que la anduza en todo lo relativo a la aceptación por el ayuntamiento de una petición de convocatoria de consulta popular hecha por los ciudadanos.

En la parte del proceso dedicada a pedir la autorización del Gobierno de la Nación y, una vez obtenida ésta, convocar la consulta popular, existen diferencias en los plazos pero éstas no son especialmente relevantes -pues nunca superan los pocos días de diferencia-. En términos generales se repiten los mismos pasos -en la ley andaluza se introduce a la Consejería de Gobernación entre el ayuntamiento donde se convoca la consulta y el

Presidente de la Junta-, con la curiosidad de que la ley navarra exige que la consulta popular se realice en domingo o festivo -artículo 10-.

Diferencia de mayor relevancia entre ambas leyes es la relativa a quiénes son los titulares del derecho de sufragio en la consulta, pues la ley andaluza se lo otorga a los vecinos con derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, mientras que a la ley navarra le basta con que los vecinos que vayan a votar estén registrados en el padrón municipal.

El desarrollo del proceso también es bastante similar en las dos leyes. Así, por citar las diferencias más destacadas, la campaña de información en la ley navarra puede durar hasta 20 días, mientras que en la ley andaluza sólo puede llegar a 15, pero en ambas debe durar al menos 10 días. Es llamativo que la campaña institucional sea para la ley andaluza una posibilidad que tiene el ayuntamiento, mientras que la ley navarra la concibe como un deber del ayuntamiento. En relación con los sobres, papeletas y actas de constitución y escrutinio de las mesas electorales, la ley andaluza da la facultad de aprobar su modelo a la Junta Electoral de Zona, mientras que la ley navarra se la da al Gobierno de Navarra. Respecto al voto anticipado, la ley andaluza concede la posibilidad -artículo 24.4- de que el voto anticipado se emita hasta el segundo día previo al día de la votación, circunstancia que no prevé la ley navarra.

Una vez iniciada la votación, la ley navarra prevé en su artículo 25.2 que, si la consulta popular local se celebra en un municipio que cuente con 500 o menos habitantes, el alcalde en la convocatoria podrá retrasar la hora de inicio o anticipar la hora de finalización de la votación, debiendo mediar entre ambas un mínimo de cuatro horas. Esto no se recoge en la ley andaluza.

La ley navarra también incorpora una última novedad, respecto a la ley andaluza, al final de todo el proceso una vez ya se hayan proclamado los resultados de la consulta popular y se hayan solventado las posibles reclamaciones planteadas. Así, en el artículo 26.4, la ley navarra indica que en el mes siguiente a la publicación en el Boletín Oficial de Navarra del resultado de la consulta popular, el pleno del ayuntamiento debatirá sobre el mismo y adoptará los acuerdos que sean procedentes, pudiendo, en su caso, el representante de los promotores de la consulta intervenir ante el pleno, una vez suspendida la sesión, para valorar los resultados.

No obstante y las diferencias citadas, lo cierto es que los procedimientos que la ley andaluza y la ley navarra prevén para la realización de las consultas populares locales son, si no idénticos, si muy similares en la práctica. Es de

prever que futuras leyes de otras CCAA sobre esta materia sean igualmente muy similares a las dos citadas.

En cualquier caso y, como se ha señalado anteriormente, las leyes que en la mayoría de las CCAA regulan las consultas populares locales no suelen ser leyes específicamente dedicadas a esta materia, como las citadas leyes andaluza y navarra, sino leyes de un ámbito más general que en su articulado regulan las consultas populares locales y que, en su caso, pueden remitir a normas de rango inferior -como reglamentos autonómicos- que regulan específicamente las consultas populares locales.

De este modo, en el sentido de desarrollar legislativamente el sistema de consultas populares locales mediante leyes cuyo objeto no son específicamente las consultas populares locales, Cataluña aprobó la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Esta ley regula las consultas populares locales en sus artículos 41, 144, 145 y 146 (es en el Título XIV -artículos 139 a 146- de esta ley en el que se regulan la "información y participación ciudadanas." Junto con las consultas populares este título también regula la publicidad de los acuerdos municipales y de las reuniones del pleno del ayuntamiento, el derecho de petición, las asociaciones de vecinos, etc.).

El artículo 41.f[756] de la Ley 8/1987 recoge el derecho de los vecinos a solicitar la consulta popular en los términos establecidos por la ley. Estos términos comienzan a desarrollarse en el artículo 144[757] el cual apunta en su punto

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

[756] Artículo 41.f de la Ley 8/1987:

"*1.- Són drets i deures dels veïns:*

f) sol.licitar la consulta popular en els termes establerts per la llei."

[757] Artículo 144 de la Ley 8/1987:

1.- "Els alcaldes, amb l'acord previ del ple per majoria absoluta, poden sotmetre a consulta popular els assumptes de la competència pròpia municipal i de caràcter local que siguin d'especial importància per als interessos dels veïns, llevat dels relatius a les finances locals.

2.- L'alcalde ha de sotmetre al ple, a l'efecte del que estableix l'apartat 1, les sol·licituds de consulta popular presentades per un nombre de veïns que, com a mínim, sigui igual a:

a) El 20% dels habitants, en poblacions de 5.000 habitants o menys.

b) 1.000 més el 10% dels habitants que excedeixen els 5.000 habitants, en les poblacions de 100.000 habitants o menys.

c) 10.500 més el 5% dels habitants que excedeixen els 100.000 habitants, en les poblacions de més de 100.000 habitants.

3.- Per reglament s'han de determinar els requisits i les condicions per a exercir

primero que los alcaldes, previo acuerdo del pleno del ayuntamiento por mayoría absoluta, podrán someter a consulta popular los asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a las finanzas locales.

Continúa señalando este artículo que el alcalde debe someter a consideración del pleno las solicitudes de consulta popular que presente un número de vecinos que, como mínimo, sea igual al 20% de los vecinos en aquellas poblaciones de 5.000 habitantes o menos; 1.000 vecinos más el 10% de los habitantes que excedan de los 5.000 habitantes cuando la población llegue hasta los 100.000 o menos; y 10.500 habitantes más el 5% de los habitantes que excedan de los 100.000 habitantes cuando la población sea de más de 100.000 habitantes.

La autorización de la convocatoria de la consulta popular se tiene que ajustar a las siguientes reglas: el ayuntamiento debe enviar a la *Generalitat* una copia literal del acuerdo adoptado por el pleno del ayuntamiento, la cual debe contener los términos exactos de la consulta; el Gobierno de la *Generalitat* debe enviar la solicitud municipal al Gobierno del Estado junto con, si es necesario, un informe sobre la conveniencia de hacer la consulta de acuerdo con el interés general de Cataluña. Corresponde al Gobierno del Estado autorizar la consulta.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

---

aquest dret.

4.- L'autorització de la convocatòria de consulta popular s'ha d'ajustar a les regles següents:

a) La corporació local ha de trametre a la Generalitat una còpia literal de l'acord adoptat pel ple de l'ajuntament, la qual ha de contenir els termes exactes de la consulta.

b) El Govern de la Generalitat ha de trametre la sol·licitud municipal al Govern de l'Estat, a la qual ha d'adjuntar, si s'escau, un informe sobre la conveniència de fer la consulta, d'acord amb l'interès general de Catalunya.

c) Correspon al Govern de l'Estat d'autoritzar la consulta."

El artículo 145[758] afirma que, una vez se haya concedido la autorización y de acuerdo con la resolución municipal, será el Gobierno de Cataluña el que convoque la consulta popular local mediante un decreto el cual deberá contener el texto íntegro de la decisión objeto de la consulta y tendrá que señalar claramente la pregunta o preguntas a las que haya de responder el cuerpo electoral convocado. Este decreto también deberá contener la fecha de realización de la consulta, la cual ha de situarse entre los treinta y los sesenta días posteriores a la publicación del decreto.

Este decreto de convocatoria debe publicarse en el Diario Oficial de la *Generalitat* de Cataluña y en el boletín oficial de la provincia correspondiente. Se debe anuncia en alguno de los diarios de mayor circulación de Cataluña y en alguna de las publicaciones periódicas de mayor circulación en el ámbito comarcal correspondiente en los cinco días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la *Generalitat* de Cataluña. El ayuntamiento afectado deberá además colocar el decreto de convocatoria en el tablón de anuncios y lo deberá difundir, si es necesario, por los medios de comunicación locales.

---

[758] Artículo 145 de la Ley 8/1987:

1.- "El Govern de la Generalitat, un cop concedida l'autorització i d'acord amb la resolució municipal, ha de convocar la consulta popular mitjançant decret, el qual ha de contenir el text íntegre de la disposició o la decisió objecte de la consulta i ha d'assenyalar clarament la pregunta o les preguntes que ha de respondre el cos electoral convocat. Així mateix, d'acord amb la resolució municipal, ha de determinar la data en què s'ha de fer la consulta, la qual ha de quedar inclosa entre els trenta i els seixanta dies posteriors a la data de publicació del decret.

2.- El decret de convocatòria s'ha de publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i en el butlletí oficial de la província corresponent. S'ha d'anunciar també en un dels diaris de més circulació en l'àmbit de Catalunya i en una de les publicacions periòdiques de més circulació en l'àmbit comarcal corresponent, si s'escau, dins els cinc dies naturals següents a la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

3.- L'ajuntament afectat ha d'afixar el decret de convocatòria en el tauler d'anuncis i l'ha de difondre, si s'escau, pels mitjans de comunicació local."

Termina esta regulación con el artículo 146[759] que indica que, si bien la realización de la consulta popular se debe ajustar a las disposiciones generales y al procedimiento establecidos por la legislación del Estado sobre referendos, se aplicarán las siguientes modificaciones: las funciones de las juntas electorales provinciales corresponderán a las juntas de zona; las funciones de la Junta Electoral Central corresponderán a la Junta Electoral de Cataluña; los espacios gratuitos de propaganda se limitarán a los medios de comunicación institucionales del ámbito local afectado; a estos espacios sólo tendrán derecho a acceder a los mismos los grupos políticos con representación en el ayuntamiento y las asociaciones o grupos promotores de la consulta popular local; el régimen de recursos contencioso-electorales se deberá ajustar a la adjudicación de las funciones de las juntas electorales provinciales a las juntas de zona y de la Junta Electoral Central a la Junta Electoral de Cataluña.

Como se ha indicado anteriormente, las leyes autonómicas cuyo objeto no es específicamente la regulación de las consultas populares locales sí que pueden remitir a una norma autonómica de rango menor que sí regule específicamente las consultas populares locales. En el caso de Cataluña, el artículo 144.3 de la Ley 8/1987 indica que por reglamento se han de determinar los requisitos y las condiciones para ejercer el derecho a realizar consultas populares.

Este mandato se materializa en el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de Consultas Populares Municipales. Este reglamento contiene un contenido normativo -incluso un número de artículos y una ordenación de las materias que regula- muy similar al de la Ley 2/2001 de Andalucía y al de la Ley 27/2002 de Navarra sobre consultas populares locales.

Las diferencias de relevancia entre la regulación efectuada por las leyes andaluza y navarra y el reglamento catalán no son muchas: así, si las dos leyes

---

759 Artículo 146 de la Ley 8/1987:

"La realització de la consulta s'ha d'ajustar a les disposicions generals i al procediment establerts per la legislació de l'Estat sobre referèndums, amb les modificacions següents:

a) Les funcions de les juntes electorals provincials corresponen a les juntes de zona.

b) Les funcions de la Junta Electoral Central corresponen a la Junta Electoral de Catalunya.

c) Els espais gratuïts de propaganda resten limitats als mitjans de comunicació institucionals de l'àmbit local afectat. Només hi tenen dret els grups polítics amb representació a l'ajuntament i les associacions o grups promotors de les consultes populars.

d) El règim dels recursos contenciosos electorals s'ha d'ajustar al que resulta de les lletres a) i b)."

conceden el poder de convocatoria de la consulta popular local al alcalde, el reglamento -artículo 9.1- lo concede al Gobierno de Cataluña; el reglamento considera cuerpo electoral de la consulta popular local a los vecinos inscritos en el padrón municipal al igual que hace la ley navarra, pero en sentido distinto a lo que hace la ley andaluza que exige que los electores tengan el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales; el reglamento se posiciona junto a la ley andaluza en relación con el sujeto habilitado para aprobar el modelo de los sobres, papeletas y actas de constitución y escrutinio de las mesas electorales, pues tanto la ley andaluza como el reglamento catalán dan la facultad de aprobar su modelo a la Junta Electoral de Zona, mientras que la ley navarra se la otorga al Gobierno de Navarra.

Como indica este reglamento en su disposición adicional 1ª, y como en la práctica hacen en sus ámbitos muchos municipios de Cataluña y de otras CCAA, los ayuntamientos podrán dictar aquellas disposiciones complementarias que sean necesarias para adecuar las previsiones de este reglamento a las características específicas de cada consulta popular local.

Los ejemplos de CCAA que regulan las consultas populares locales en leyes cuyo objeto no son específicamente las consultas populares locales, sino que tienen un objeto más amplio, no terminan con el caso catalán, y, así, por citar sólo otro, quepa nombrar la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, la cual dedica su artículo 157[760] a las consultas populares locales, siendo la

---

[760] Artículo 157 de la Ley 7/1999:

Consultas populares.

1.- "Los alcaldes, previo acuerdo del Pleno por mayoría absoluta, podrán someter a consulta popular los asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial importancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a las haciendas locales.

2.- El Alcalde someterá al Pleno las solicitudes de consulta popular cuando se suscriban por un número de vecinos que, como mínimo, sea:

a) el 20 por 100 de los habitantes en poblaciones de menos de 5.000 habitantes.

b) 1.000 habitantes más el 10 por 100 de los habitantes que excedan de los 5.000, en las poblaciones de 5.000 a 100.000 habitantes.

c) 10.000 habitantes más el 5 por 100 de los habitantes que excedan de los 100.000, en poblaciones de más de 100.000 habitantes.

3.- En todo caso, la autorización de la convocatoria de consulta popular se ajustará a las siguientes reglas:

a) la Corporación local remitirá a la Diputación General de Aragón una copia literal del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, la cual contendrá los términos exactos de la consulta.

b) El Gobierno de Aragón enviará la solicitud municipal al Gobierno del Estado, a la que adjuntará, en su caso, un informe sobre la conveniencia de efectuar la consulta, a la vista del interés general.

regulación que efectúa este artículo mucho más breve pero de contenido muy similar a las leyes andaluza y navarra así como al reglamento catalán ya estudiados, esto es: la iniciativa del proceso puede partir del alcalde previo acuerdo del pleno o de un grupo de vecinos, la autorización de la consulta la deberá realizar el Gobierno del Estado, el ayuntamiento convocará la consulta una vez autorizada, etc.

Respecto a la regulación autonómica de las iniciativas legislativas populares locales hay que remitirse a las leyes autonómicas, las cuales acostumbran a regular en la misma ley la iniciativa legislativa de los ayuntamientos junto con la iniciativa legislativa popular autonómica. No obstante, esta iniciativa legislativa de los ayuntamientos que regulan estas leyes no es realmente una iniciativa popular, pues lo que estas leyes autonómicas regulan es la facultad que tienen uno o varios ayuntamientos de presentar ante la Asamblea Autonómica una proposición de ley autonómica.

Ejemplos de estas leyes son la Ley 4/1984, de 5 de junio, del Principado de Asturias, la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, de la Región de Murcia[761], la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Castilla la Mancha o la Ley 6/1986, de 25 de junio, de la Comunidad de Madrid. Así, la ley de Madrid regula en su Título III la iniciativa legislativa de los ayuntamientos e indica que esta iniciativa se ejercerá mediante la presentación de una proposición de ley aprobada por la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada ayuntamiento, en el caso de que se trate de tres o más ayuntamientos cuyos municipios cuenten en conjunto con un censo superior a 50.000 electores o en el caso de que se trate de diez o más ayuntamientos de municipios limítrofes entre sí cualquiera que sea el número de electores de los mismos.

De igual modo, la ley de Castilla la Mancha señala que la iniciativa se podrá adoptar por cualquiera de los órganos del ayuntamiento o la ley de Asturias apunta que la iniciativa se ejercerá mediante la presentación de proposiciones

---

c) Corresponderá al Gobierno del Estado autorizar la consulta.

4.- Una vez concedida la autorización, el Ayuntamiento convocará la consulta popular. La convocatoria contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de consulta y expresará claramente la pregunta o preguntas que deba responder el cuerpo electoral. Asimismo, fijará la fecha de la consulta, que habrá de celebrarse entre los treinta y los sesenta días posteriores a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón. El Ayuntamiento procederá, igualmente, a su difusión a través de los medios de comunicación local.

5.- El Ayuntamiento adoptará las medidas necesarias para garantizar el derecho de participación de todos los electores y la transparencia de la consulta."

761 Modificada por la Ley 7/2006, de 16 de octubre.

de ley aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de al menos tres corporaciones municipales cuyo censo no sea inferior en conjunto a 10.000 electores.[762]

Junto con la regulación de determinados instrumentos participativos concretos, las CCAA también pueden regular la participación ciudadana en su conjunto. Un ejemplo muy reciente de esta posibilidad lo constituye la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Esta ley autonómica afirma en su artículo 2 que su finalidad es el impulso de *"la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, la garantía de su derecho a la información, el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como impulsar la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía."*

Son interesantes las definiciones que hace esta ley en su artículo 4, pues, entre otros conceptos, define tanto lo que entiende que es la participación ciudadana (*"la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, individual o colectivamente."*), como lo que son los instrumentos de participación ciudadana (*"los mecanismos establecidos para la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en las políticas públicas de la Administración Autonómica Valenciana y para la interrelación de la ciudadanía y las entidades ciudadanas."*).

Esta ley regula lo que considera son los derechos de participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Valenciana -artículos 5 a 13-: el derecho a la información para la participación ciudadana, el derecho de acceso a archivos y registros, el derecho de petición, el derecho a la iniciativa legislativa, el derecho a participar en la elaboración de anteproyectos de ley y programas sectoriales y el derecho a recabar la colaboración de la *Generalitat* en la realización de actividades ciudadanas.

Resulta especialmente llamativo que el articulado de esta ley no haga mención alguna entre estos derechos a la expresión consultas populares, aunque el recientemente reformado Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana sí haga referencia a las mismas en su artículo 50.8. Es especialmente llamativo porque, en el Capítulo III de su Título II -artículos 17 a 21- esta ley recoge lo que llama "instrumentos de participación ciudadana" y, como tales, cita la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados

---

762 Ruiz López, F. *La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos en el ordenamiento autonómico español*, Universidad de Almeria, inédito (tesis doctoral), Almería, 2007, págs. 245-275.

ciudadanos, instrumentos estos -a los que califica como no vinculantes para la Administración Autonómica Valenciana- que se asemejan mucho en su denominación y en su contenido a lo que los reformados Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón y Cataluña consideran modalidades de la consulta popular, esto es: encuestas, audiencias públicas, foros de participación y, como dicen estos Estatutos, *"cualquier otro instrumento de consulta popular."*[763]

Por audiencia ciudadana, el artículo 18 de esta ley entiende aquel instrumento de participación ciudadana cuyo objeto es permitir que se conozca la opinión de los ciudadanos directamente afectados sobre todo anteproyecto de ley o programa que defina políticas sectoriales del Gobierno Valenciano y que se encuentre en su fase de elaboración. Los resultados de la audiencia ciudadana se plasmarán en un informe de participación ciudadana.

Para el artículo 19 los foros de consulta son *"grupos de ciudadanas y ciudadanos o de representantes de Entidades Ciudadanas elegidos democráticamente en la forma que reglamentariamente se regule, convocados por la Administración para debatir y alcanzar conclusiones sobre los efectos de una política pública."* Dice este artículo en su segundo punto que mediante los foros de consulta se pretende conseguir la expresión de opiniones, críticas y propuestas relacionadas con los planes y programas o sobre los problemas cuya solución compete a la *Generalitat,* así como analizar la eficacia y la aceptación de las propuestas que la administración quiera plasmar en una determinada iniciativa.

Son paneles ciudadanos -artículo 20- *"grupos de ciudadanas y ciudadanos y de representantes de Entidades Ciudadanas seleccionados como muestra representativa de la sociedad, a los que la Administración Autonómica Valenciana realizará consultas relacionadas con cualquier asunto de interés público."* Estos paneles deben componerse por un mínimo de 7 ciudadanos y 5 entidades, su objeto puede ser temático o general y su duración mínima debe ser de un año.

Los jurados ciudadanos -artículo 21- son *"grupos de ciudadanas y ciudadanos y de representantes de Entidades Ciudadanas seleccionados como muestra representativa de la sociedad, cuya función básica es valorar el resultado de una iniciativa concreta o un programa de actuación llevado a cabo por la Administración Autonómica Valenciana."* Se compondrán de un máximo de 10 ciudadanos siendo sus resultados incorporados a los informes o memorias anuales de las distintas *Consellerias,*

---

763 Artículo 78 Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 71.27ª Estatuto de Autonomía de Aragón y artículo 122 Estatuto de Autonomía de Cataluña.

organismos públicos o entidades autónomas responsables de las actuaciones sometidas a la actuación de los jurados.[764]

La Ley 11/2008 también regula las entidades ciudadanas -artículos 14 a 16- contemplando dentro de su regulación el Registro de Entidades Ciudadanas, el cual se caracteriza porque en él, además de las entidades ciudadanas, también pueden inscribirse los ciudadanos a título individual que quieran recibir información individualizada sobre aquellas actuaciones e iniciativas públicas, relacionadas con su ámbito de actuación, que sean llevadas a cabo por la Administración Autonómica Valenciana.

Esta ley también prevé una serie de medidas para fomentar la participación ciudadana -artículos 22 a 26- tales como subvenciones y ayudas públicas, programas de formación para la participación ciudadana, medidas de sensibilización y formación para el personal al servicio de la Administración Pública Valenciana, campañas informativas (en particular entre la juventud, los inmigrantes, las personas mayores y la población desfavorecida) y líneas de asistencia a las entidades ciudadanas (creándose la Red de Entidades Ciudadanas para ofrecer espacios de comunicación, trabajo y encuentro a las entidades ciudadanas).

1.5.- Regulación local de la democracia participativa local. El Reglamento de Participación Ciudadana de Rivas Vaciamadrid.

La regulación local de la democracia participativa local no es sólo una, sino tantas como localidades deciden dotarse de algún instrumento jurídico emitido por su ayuntamiento para regular la práctica y el ejercicio de los instrumentos de la democracia participativa local que deciden llevar a cabo en su territorio.

La forma más habitual de efectuar esta regulación es la aprobación de un reglamento de participación ciudadana. Multitud de localidades españolas regulan su práctica de la democracia participativa local -o, en un sentido más amplio, de todo el conjunto de la participación ciudadana- mediante reglamentos de participación ciudadana.

Debido a que reproducirlos todos resultaría evidentemente inviable y carecería de una verdadera utilidad práctica, en esta sección de la presente Tesis se opta por analizar un reglamento de participación ciudadana en concreto mediante el

---

764 Es de destacar que, en no pocas ocasiones, los jurados ciudadanos tienden a ser identificados con los núcleos de intervención participativa ideados por Dienel en la Alemania de principios de los años setenta.

conocimiento del cual se tratará de comprender el conjunto de la regulación que a nivel local se puede practicar sobre la participación ciudadana y los instrumentos de la democracia participativa. El reglamento elegido lo es por ser el de una de las localidades españolas más populares en materia de democracia participativa local: Rivas Vaciamadrid.

Rivas Vaciamadrid es una localidad madrileña de aproximadamente 50.000 habitantes que, bajo una dirección municipal ejercida por Izquierda Unida junto con el PSOE, ha promovido diversos procesos participativos tales como un sistema de mediación entre vecinos, unos presupuestos participativos -que para 2008 tenían presupuestados cuatro millones de euros disponibles-, encuestas ciudadanas[765], foros de debate entre la administración municipal y los vecinos (por ejemplo, entre la policía local y los jóvenes sobre la práctica del "botellón") o incluso la realización en 2006 del II Foro Social Mundial de las Migraciones, cuya primera edición se celebró en Porto Alegre, ciudad referente en materia de democracia participativa.

Su actual Reglamento de Participación Ciudadana de 23 de marzo de 2006 -publicado en el BOCM de 19 de abril de 2006- derogó al anterior de 1993. Su estructura se compone de unas breves disposiciones generales, una relación y regulación de los derechos de los vecinos de Rivas Vaciamadrid en lo relativo a participación ciudadana, una enumeración y regulación de los órganos de participación ciudadana de la localidad, una exposición de los diferentes mecanismos de apoyo y promoción del tejido asociativo, unas breves disposiciones transitorias, adicionales y derogatoria y un anexo con una relación de los consejos sectoriales existentes en el municipio en el momento de aprobación del reglamento (educación, mujer, medio ambiente, etc.).

---

765 En 2006 se hizo la segunda encuesta ciudadana con el objetivo general expresado en su memoria final de "*promocionar la participación ciudadana en la gestión municipal considerando la opinión y el grado de satisfacción expresado por los vecinos y las vecinas de Rivas Vaciamadrid sobre las política, los planes y los programas desarrollados y por desarrollar en el municipio*" y los objetivos específicos de "*identificar demandas, preocupaciones y propuestas ciudadanas en cada una de las áreas de gestión; contrastar los niveles de conocimiento de la ciudadanía de los programas municipales en las diversas áreas; medir la satisfacción de la ciudadanía con respeto a las políticas municipales en cada una de las áreas de estudio.*" Para este fin se entrevistaron a 1239 vecinos mayores de 14 años por un tiempo de 25 minutos cada uno entre el 1 y el 15 de junio de 2006. Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, Concejalía de Participación Ciudadana, Resumen de la memoria final de la encuesta ciudadana Tu opinión importa 2006, Rivas Vaciamadrid, 2006, http://www.rivas-vaciamadrid.org/archivos/07-11-06-17-57-49.pdf

En su artículo primero recoge el reglamento que *"el objeto de este Reglamento es regular las formas, medios y procedimientos de participación de las vecinas y vecinos en la gestión municipal, tanto individualmente como a través de entidades ciudadanas."* Añade en el artículo segundo que *"el Ayuntamiento se compromete a potenciar con especial atención intereses universales como la erradicación de la pobreza, la solidaridad, la integración de los colectivos en desventaja social y la cooperación para el desarrollo."*

En estas primeras líneas de este reglamento ya es posible observar un elemento común a la regulación de los instrumentos participativos en la mayor parte de las localidades españolas que inician procesos participativos y los regulan, cual es la de considerar como participativos o regular junto con ellos o simplemente situar conjuntamente con ellos otros elementos que son más propios de otros ámbitos que del participativo.

Esta impresión se recibe incluso si se entiende un reglamento de participación ciudadana como regulador de la participación ciudadana -esto es, de un concepto más amplio que la democracia participativa- en el más amplio de sus sentidos. Si, por el contrario, se pretendiera entender el reglamento de participación ciudadana como regulador de la democracia participativa en exclusiva, el resultado sería el de observar que, junto con la regulación de algunos instrumentos de la democracia participativa -consultas populares locales, iniciativas populares locales, etc.-, también se regulan otros mecanismos que pertenecen a la participación ciudadana pero no necesariamente a la democracia participativa -intercambio de información entre ayuntamiento y vecinos, canales de comunicación, etc.- e incluso se regulan elementos que no son ni propios de la democracia participativa, ni propios del ámbito más amplio de la participación ciudadana -ayuda a los menos favorecidos, discriminados, inmigrantes, etc.-. Elementos que, para su ejecución pueden requerir de determinada participación ciudadana, pero que ni la exigen, ni se pensaron para necesitarla.

Se puede afirmar, por tanto, que la democracia participativa y la participación ciudadana son, incluso en las localidades que más profusamente las practican, áreas del Derecho sobre las que aun existen dudas acerca de sus límites y fronteras con otras materias y que, en no pocas ocasiones, se suelen mezclar y confundir con elementos que no les son propios.

Considera el reglamento en su artículo cuarto que *"todos los vecinos y vecinas de Rivas Vaciamadrid tienen derecho a participar en la gestión municipal directamente, de manera individual o de manera colectiva, a través de las asociaciones y cualesquiera otras entidades ciudadanas."* A este fin recoge y regula los derechos que en materia de participación ciudadana tienen los vecinos de Rivas Vaciamadrid y

que, por término general, también tienen los vecinos de la mayoría de las localidades que introducen y regulan instrumentos participativos. Estos derechos son:

A) derecho a servicios públicos de competencia municipal: para el artículo quinto del reglamento, todos los vecinos pueden exigirle al ayuntamiento que preste los siguientes servicios públicos: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, control de alimentos y bebidas, parque público, biblioteca pública, mercado, tratamiento de residuos, protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público, transporte colectivo urbano de viajeros, protección del medio ambiente y seguridad en los lugares públicos, en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad de Madrid.

He aquí un ejemplo de lo señalado anteriormente. ¿Hasta que punto es el derecho a exigir al ayuntamiento determinados servicios algo propio de la participación ciudadana? En principio, sólo si se asume un sentido muy amplio de la participación ciudadana se puede considerar como participativa una simple reclamación al ayuntamiento, pues, en este caso el ciudadano no participa en la vida pública del municipio y no interactúa con él más allá de pedirle algo. El ciudadano no decide aquí, ni tampoco opina. Simplemente pide. Considerar que esto es participación ciudadana resulta discutible.

Por supuesto, mucho más discutible resultaría afirmar que esta petición es democracia participativa, pues, para serlo, se necesitaría o bien que el ciudadano interviniese en la decisión pública o bien que fiscalizase al poder público que tomase dicha decisión, pudiendo incluso retirarle del cargo en caso de que no aprobara la decisión, o bien ambas cosas conjuntamente.

Todo lo dicho es aplicable igualmente al derecho de petición -y, en cierta manera, y en lo que a su inclusión en la democracia participativa respecta pues sí podría considerarse parte de la participación ciudadana en sentido amplio, incluso del derecho a la información-, el cual tiende a adscribirse a la democracia participativa en no poca regulación tanto local como de otros ámbitos territoriales, cuando no parece esto materia indiscutible, sino, por el contrario, cuestión controvertida. Idénticas palabras se pueden decir del derecho de audiencia pública, también regulado en este reglamento y, con él, en otros muchos de idénticas localidades españolas.

B) derecho a la información: como indica el artículo sexto, los vecinos tienen derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos; a acceder a los archivos y registros públicos y a obtener copias de los mismos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado; y a la averiguación de los delitos y al honor e intimidad de las personas y conocer los acuerdos de los órganos de gobierno municipales.

El ayuntamiento debe informar a los vecinos de los acuerdos de los órganos de gobierno municipales, de las normas y, en general, de todas sus actuaciones Estas informaciones serán divulgadas de forma sencilla y apropiada, de manera que puedan ser conocidas y comprendidas por todos los ciudadanos y ciudadanas. Podrán utilizarse los siguientes medios: revista informativa municipal mensual; radio municipal; web municipal; oficina de Atención a la Ciudadanía; tablón de anuncios; exposición en lugares de concurrencia pública: equipamientos municipales, sedes de entidades ciudadanas, centros comerciales, etc.; boletines oficiales; medios de comunicación social y cualesquiera otros que favorezcan la difusión de las informaciones. También se regula la existencia de una Oficina de Atención a la Ciudadanía con el fin de informar a los vecinos.

Las entidades ciudadanas tienen los siguientes derechos de información: recibir en su domicilio social las convocatorias y órdenes del día de los órganos colegiados municipales que celebren sesiones públicas; recibir en su domicilio social los órdenes del día de las sesiones de la junta de gobierno y de las comisiones informativas, cuando figuren en ellas asuntos relacionados con el ámbito, sector u objetivo social de la misma; recibir las publicaciones informativas, periódicas o no, que edite el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid y en especial la información de los acuerdos del pleno y de la junta de gobierno; celebrar reuniones informativas con concejales delegados sobre asuntos de su competencia, previa petición por escrito y en el plazo máximo de 30 días desde la presentación de la misma a través del Registro Municipal; aquellos otros que se puedan establecer en el Reglamento de Participación Ciudadana.

C) derecho de petición y propuesta: todos los vecinos de Rivas Vaciamadrid tienen derecho a dirigirse a cualquier autoridad u órgano municipal para solicitar información y aclaraciones o presentar quejas y propuestas sobre las actividades del ayuntamiento. El ayuntamiento habilita un Buzón de Quejas y Sugerencias para este fin.

D) derecho de audiencia pública: este derecho consiste en hacer sesiones específicas abiertas a todos los vecinos y vecinas que lo deseen para ser informados y escuchados respecto a temas de competencia municipal y de especial relevancia para el municipio.

La audiencia pública será convocada por el alcalde o por cualquiera de los concejales delegados, ya sea a iniciativa propia o a petición de la ciudadanía. A este efecto, pueden solicitar una audiencia pública los órganos de participación existentes, las entidades ciudadanas, o los ciudadanos individuales, siempre que presenten el apoyo del 1% de la población empadronada en el municipio mayor de 16 años, mediante firmas verificables. Las audiencias públicas solicitadas por los ciudadanos se celebrarán en un plazo no superior a 30 días tras la presentación de las firmas en el Registro Municipal.

E) derecho de iniciativa popular: los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el 10% de la población empadronada en el municipio mayor de 16 años. Las iniciativas podrán, en su caso, llevar incorporada una propuesta de consulta popular local.

Las iniciativas requerirán informe previo de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. Vista la legalidad de la iniciativa, en los términos anteriormente mencionados, el ayuntamiento someterá ésta a información pública durante un plazo de un mes, excepto por razones de urgencia que aconsejaran un plazo más corto.

El ayuntamiento, concluido el plazo de exposición pública, someterá las iniciativas a debate y votación en el pleno. La decisión tendrá en cuenta principalmente el interés público de la iniciativa. Antes del debate y votación plenaria, el ayuntamiento podrá solicitar aclaraciones complementarias a la persona o colectivo que ha hecho la propuesta. En caso de que el pleno del ayuntamiento apruebe la iniciativa ciudadana, hará pública la forma y el calendario con que se llevará a cabo, y destinará la partida económica correspondiente.

F) derecho de intervención una vez finalizado el pleno municipal: las sesiones del pleno de los ayuntamientos son públicas, por ello, una vez terminada la sesión del pleno, el alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas

por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal establecidos en el orden del día. Corresponde al alcalde ordenar y cerrar este turno. El ayuntamiento pondrá a disposición de la ciudadanía el orden del día de las sesiones del pleno, con antelación suficiente. No son públicas las sesiones de la junta de gobierno, ni las de las comisiones informativas. Sin embargo, a las sesiones de estas últimas, podrá convocarse, sólo con voz para ofrecer información en un tema concreto, a representantes de las entidades ciudadanas.

Las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas podrán solicitar su intervención ante el pleno como asesoras, sobre alguna cuestión que figure en el orden del día. Podrán solicitar la incorporación de una proposición en el orden del día del pleno, las entidades ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de Entidades o cualquier persona o colectivo ciudadano, siempre que presente firmas verificables del 10% de la población mayor de 16 años empadronada en el municipio.

G) la consulta popular: el ayuntamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 25 de la Ley 2/2003, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, podrá someter a consulta de los ciudadanos aquellos asuntos de competencia propia municipal y de carácter local, a excepción de los relativos a la hacienda local, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos. La convocatoria deberá ser acordada por mayoría absoluta del pleno, remitida a la Comunidad de Madrid y autorizada por el Gobierno de la Nación. Una vez autorizada, el Gobierno de la Comunidad de Madrid realizará la convocatoria mediante decreto.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Con el fin de poder conocer en todo momento las demandas ciudadanas, la opinión respecto de los servicios municipales y las necesidades de los vecinos, se llevarán a cabo sondeos de opinión, encuestas de satisfacción y cualesquiera otros métodos cuantitativos o cualitativos de investigación social, de manera periódica y habitual. Los resultados de dichos sondeos de opinión serán públicos y serán publicitados a través de los medios de comunicación municipales en un plazo máximo de dos meses tras la finalización de los mismos.

Una vez analizada la regulación que el reglamento hace de los distintos derechos relacionados con la participación se puede observar que, si bien desde el ámbito local se pueden regular instrumentos de la democracia participativa local como la iniciativa popular o la consulta popular, la regulación local sobre estas materias tiende a ser escueta remitiéndose la misma a la regulación bien

nacional, bien autonómica. La regulación local sobre consultas populares e iniciativas populares -principales instrumentos de la democracia participativa- se muestra, por tanto, como un complemento a la regulación de los ámbitos nacional y autonómico.

El Reglamento de Participación Ciudadana recoge y regula igualmente los órganos de participación ciudadana de Rivas Vaciamadrid, que también existen en la mayoría de las localidades que introducen instrumentos participativos y que son:

1) los consejos sectoriales: los consejos sectoriales son órganos de carácter informativo, consultivo, de control y de formulación de propuestas, que permiten la participación ciudadana en la gestión de cada uno de los sectores o áreas de la actividad municipal. Son, por tanto, órganos de participación de carácter temático. Se puede crear un consejo sectorial por cada uno de los sectores o áreas de actividad municipal, mediante acuerdo adoptado por el pleno del Ayuntamiento.

Los consejos sectoriales se forman por el alcalde o concejal responsable de cada área o sector en quien el alcalde delegue, por un representante por cada uno de los partidos políticos con representación en el pleno, no pudiendo suponer el conjunto de ellos más del 50% del total de miembros del consejo, por representantes de entidades ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas relacionadas con el sector o con interés en la materia, por ciudadanos a título individual, mayores de 16 años, que manifiesten interés en la materia del Consejo. Dispondrán de una secretaría encarnada en un trabajador municipal sin voz ni voto.

Son competencias de los consejos fomentar la participación directa en la gestión de cada área de actuación municipal de las personas y de las entidades afectadas o interesadas, estableciendo a este efecto los mecanismos necesarios de información, estímulo y seguimiento de las actividades municipales; promover y fomentar el asociacionismo y la colaboración y coordinación entre las diferentes entidades que actúen en el ámbito objeto del consejo, ya sean públicas o privadas; asesorar al ayuntamiento sobre las actuaciones que éste realice en el ámbito de actuación del consejo debatiendo y valorando los asuntos que presente el ayuntamiento, especialmente la información, seguimiento y evaluación de los programas anuales y elaborando propuestas; recabar información del ayuntamiento, previa petición razonada, de los temas de interés para el consejo; promover la realización de estudios, informes y actuaciones vinculadas al sector; y fomentar la aplicación de políticas y

actuaciones municipales integrales encaminadas a la defensa de los derechos de las personas.

Junto con los consejos sectoriales, y aunque no se regulen en el Reglamento de Participación Ciudadana de Rivas Vaciamadrid, en muchos municipios que han introducido mecanismos participativos, también existen los consejos territoriales, los cuales ordenan la participación alrededor de las diferentes zonas de la localidad.

2) las asambleas de barrio: las asambleas de barrio son órganos de carácter informativo, consultivo, de control y de formulación de propuestas, que permiten la participación ciudadana en la gestión de los barrios que constituyen el municipio. Son, por tanto, órganos de participación de carácter territorial. El ayuntamiento establecerá, basándose en una encuesta ciudadana y mediante acuerdo adoptado por el pleno, los ámbitos territoriales de las asambleas de barrio. La determinación de los ámbitos territoriales de las asambleas de barrio deberá ser sometida a revisión periódicamente, adaptándose al desarrollo urbanístico del municipio.

Las asambleas de barrio las forman, como presidente, el alcalde o concejal de participación ciudadana, como vicepresidente, una persona elegida democráticamente entre los ciudadanos que participen a título individual, y otra entre quienes participen en representación de asociaciones o mancomunidades de vecinos, ciudadanos mayores de 16 años residentes en el ámbito territorial de la asamblea de barrio a título individual, asociaciones, comunidades y mancomunidades de vecinos del ámbito territorial de la asamblea de barrio. Tendrán una secretaría ocupada por un trabajador municipal sin voz ni voto.

Son competencias de las asambleas de barrio fomentar la participación directa en la gestión municipal de cada barrio de las personas que lo habitan y de las entidades que actúan en su territorio, estableciendo a este efecto los mecanismos necesarios de información, estímulo y seguimiento de las actividades municipales; promover la colaboración entre las organizaciones del barrio y entre éstas y los vecinos; participar en la toma de decisiones sobre las actuaciones e inversiones que el ayuntamiento realice en el ámbito territorial de la asamblea debatiendo y valorando los elementos de los planes de actuaciones e inversiones del ayuntamiento que afecten el ámbito territorial de la asamblea e informando, al menos anualmente, al ayuntamiento del funcionamiento de los servicios municipales y de las necesidades del territorio, con indicación y selección de prioridades para su posible inclusión en el plan de actuaciones del

ayuntamiento y elaborando propuestas; recabar información del ayuntamiento, previa petición razonada, de los temas de interés para la asamblea.

3) los foros cívicos: los foros cívicos son órganos de reflexión y debate, de formulación de propuestas y de control de la ejecución de las mismas cuando fueran aprobadas por el ayuntamiento. Los foros cívicos permiten la participación ciudadana en cuestiones que afectan a más de un área o sector de actividad municipal. Son, por tanto, órganos de carácter transversal o interdepartamental.

Los foros cívicos se formarán por un representante de la concejalía de participación ciudadana que actuará como coordinador; por ciudadanos a título individual que manifiesten interés en la materia del foro y sean mayores de 16 años -a excepción de posibles foros infantiles, que se regirán por una normativa específica-; por representantes de entidades ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas relacionadas con el ámbito del foro o interesadas en él; por representantes de consejos sectoriales y asambleas de barrio; por representantes de las concejalías cuyas competencias tengan relación con el tema a debatir en el foro los cuales tendrán voz pero no voto siendo su función informativa y explicativa; por otros concejales y técnicos municipales, así como por profesionales o personas con especial conocimiento de los temas a tratar, para informar de aquello que les sea solicitado por el Foro, que actuarán como observadores. Tendrán una ayuda técnica que asumirá las funciones de secretaría y moderación del foro, participando en las sesiones con voz pero sin voto.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Son competencias de los foros cívicos canalizar la participación directa en la gestión municipal de los asuntos que afecten a más de un área de actividad del ayuntamiento, de las personas y de las entidades afectadas o interesadas, estableciendo a este efecto los mecanismos necesarios de información, estímulo y seguimiento de las actividades municipales; promover la colaboración entre las personas y entidades vinculadas a la temática que se aborda en el foro; participar en la toma de decisiones sobre las medidas a adoptar por el ayuntamiento en la temática del consejo escuchando y debatiendo las demandas ciudadanas al respecto y elaborando propuestas en forma de dictámenes e informes; controlar la ejecución, por parte del Ayuntamiento, de las actuaciones que hubiese aprobado a partir de los informes emitidos por el Foro.

4) el consejo de ciudad: el consejo de ciudad es un órgano de encuentro y coordinación del resto de órganos de participación ciudadana del municipio. Su

constitución se aprueba por el pleno del ayuntamiento. El consejo de ciudad se forma por el alcalde como su presidente, el concejal de participación ciudadana como vicepresidente, por un representante por cada grupo político miembro del ayuntamiento, por dos representantes de cada asamblea de barrio, por un representante de cada consejo sectorial, por un representante de cada comisión permanente de los foros cívicos que esté en funcionamiento. Tendrá una secretaría ocupada por un trabajador municipal sin voz ni sin voto. Podrán asistir, con voz pero sin voto, todas aquellas entidades y ciudadanos mayores de 16 años que lo deseen.

Son competencias del consejo de ciudad intercambiar información sobre el funcionamiento de los consejos sectoriales, las asambleas de barrio y los foros cívicos; elaborar propuestas de coordinación entre los órganos de participación ciudadana; presentar sugerencias al ayuntamiento para la mejora de los mecanismos de participación ciudadana, y para la aplicación de políticas y actuaciones municipales integrales; promover la colaboración entre las entidades ciudadanas del municipio; y elegir la comisión de control ciudadano del reglamento.

5) la comisión de control ciudadano del Reglamento de Participación: la comisión de control ciudadano del Reglamento de Participación Ciudadana es un órgano de control de la aplicación y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el reglamento. La comisión de control será elegida por consenso por el consejo de ciudad de entre todas las personas participantes en los diferentes órganos de participación ciudadana.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Junto con la regulación de los derechos de los vecinos y de los órganos de participación ciudadana, el Reglamento de Participación Ciudadana también recoge y regula los mecanismos de apoyo y promoción del tejido asociativo. Así, el artículo 42.2 del reglamento indica que *"el ayuntamiento fomentará y apoyará el crecimiento del tejido asociativo. Para ello, utilizará diversos medios técnicos y económicos; como subvenciones, convenios y ayuda profesional."*

En esta dirección, el reglamento regula el registro municipal de entidades ciudadanas, la posibilidad de que sean declaradas entidades de interés público municipal las entidades ciudadanas inscritas en el registro (siempre que lleven 3 años en el registro y hayan hecho alguna actividad de carácter permanente dirigida a los vecinos), la posibilidad de conceder subvenciones y establecer convenios de colaboración con las entidades ciudadanas, los servicios de apoyo y asesoramiento a las entidades ciudadanas por parte del ayuntamiento, la existencia de espacios de encuentro -especialmente la Casa de las Asociaciones-

para las entidades ciudadanas procurados por el ayuntamiento y la sensibilización social sobre la participación ciudadana mediante campañas de información y cursos de formación.

Es cuestión habitual que todos los ayuntamientos que, como Rivas Vaciamadrid, regulan la participación ciudadana en sentido amplio y la democracia participativa en un sentido más reducido, consideren a las asociaciones como elemento esencial de la participación ciudadana. Si bien es evidente que la mayoría de los ciudadanos que participan en la vida de su localidad lo hacen a través de algún tipo de asociación, puede resultar más complejo afirmar que el asociacionismo es un elemento consustancial de la democracia participativa.

En primer lugar porque al integrarse en una asociación, el ciudadano está pasando a formar parte de un ente representativo que intermediará con el ayuntamiento en nombre suyo pero con personalidad propia. Es decir, las asociaciones implican necesariamente representación y es ésta más que la participación directa lo que las caracteriza.

Si la participación ciudadana implica la participación del ciudadano en la vida pública y la democracia participativa su participación en la toma de decisiones públicas, las asociaciones tal vez puedan ayudar a conseguir o incluso garantizar estas actividades pero lo harán a costa de difuminar la figura del ciudadano y su voluntad individual en un colectivo del cual forma parte y que es la propia asociación.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Evidentemente esto sucede en cualquier colectividad empezando por una asamblea popular -elemento paradigmático de la democracia participativa-, pero en una asamblea popular el ciudadano participa en la vida pública como ciudadano, mientras que si lo hace a través de una asociación ya no participará en la asamblea popular o en los consejos locales como ciudadano, sino como uno de los muchos miembros de la asociación, pues será ésta la que realmente participe por él. Es decir, las asociaciones favorecen la participación, pero lo hacen desde una perspectiva más propiamente representativa que directa de ésta.

Dicho todo lo anterior y expuestos todos estos elementos, se puede afirmar que, mediante la regulación contenida en el Reglamento de Participación Ciudadana de Rivas Vaciamadrid, es posible hacerse una imagen general de la regulación que las localidades que practican de una forma estable y continuada en el

tiempo mecanismos participativos e instrumentos de democracia participativa aprueban para ordenar su práctica de la participación ciudadana.

Este reglamento destaca por permitir una gran variedad de procesos participativos y contener un elevado número de órganos de participación ciudadana que permiten la práctica de dichos procesos. Es interesante observar como no se detiene en exceso en regular instrumentos en principio especialmente relevantes como la iniciativa popular o la consulta popular y como parece entender su regulación como un complemento de la regulación nacional y autonómica sobre estas materias. En todo caso, su existencia prueba el hecho de que la democracia participativa local es un ámbito de la democracia participativa cuya correcta y completa regulación requiere no sólo de normas nacionales y autonómicas, sino también de normas locales.

2.- Democracia participativa local: experiencias prácticas relevantes.

Una vez estudiada la regulación tanto nacional, como autonómica, como local de la democracia participativa local, posiblemente la forma más útil de profundizar en el estudio de la democracia participativa local española sea estudiar la práctica de los ayuntamientos con los instrumentos de la democracia participativa local.

Lógicamente, estudiar la experiencia de la totalidad de localidades españolas que han puesto en marcha instrumentos de la democracia participativa local resultaría materialmente imposible y requeriría, en caso de hacerse, miles y miles de páginas y varios trabajos como el presente. Por ello, tal vez lo que resulte más apropiado para comprender la democracia participativa local española sea estudiar una serie de localidades concretas que por su relevancia sirvan de exponente de la situación y desarrollo de la democracia participativa local española.

En las siguientes páginas, por tanto, se analizarán las experiencias de un grupo de localidades que, bien por su importante nivel de desarrollo general de la participación ciudadana y de la democracia participativa local, bien por destacar en la práctica de algún instrumento concreto de la democracia participativa local -posiblemente, el más destacado y practicado en el presente sean los presupuestos participativos y, por ello, será al que se le preste mayor atención en sus distintas regulaciones y modelos locales-, o bien por su elevado nivel de influencia en sus municipios cercanos, en su provincia e incluso en su CCAA y en el conjunto del país, merecen la pena ser estudiadas a modo de ejemplos destacados de práctica de la democracia participativa para, desde

ellas, comprender tanto el alcance y utilidades que puede llegar a tener la democracia participativa local, como hasta dónde alcanza hoy en día la democracia participativa local en España.

2.1.- Rubí.[766]

Rubí es una ciudad industrial con aproximadamente 60.000 habitantes situada en el área metropolitana de Barcelona, en la comarca del Vallès Occidental. Su configuración social y urbanística está muy relacionada con los movimientos migratorios de los años sesenta cuando, derivado de la expansión industrial de la región metropolitana de Barcelona, miles de inmigrantes de otras regiones de España se desplazaron a esta zona en busca de trabajo. Es, por tanto, una localidad de población mayoritariamente obrera, trabajadora en el sector industrial y con una variedad de orígenes muy marcada, que se distribuye entre un centro tradicional y un gran círculo urbano fruto del crecimiento caótico de los años sesenta.

Políticamente, Rubí ha sido históricamente considerada como parte del llamado "cinturón rojo" de Barcelona y ha sido gobernada desde 1979 ya por Iniciativa por Cataluña (antiguo referente en Cataluña de Izquierda Unida), ya por Iniciativa por Cataluña en coalición con el Partido de los Socialistas de Cataluña, ya por Iniciativa por Cataluña en coalición con Convergencia y Unión y *Esquerra Republicana de Catalunya*.

En la actualidad Rubí es uno de los referentes más destacados en materia de democracia participativa y, particularmente, en materia de presupuestos participativos de la provincia de Barcelona, de Cataluña y, en gran medida, de toda España. Sin embargo, hasta mediados de los años noventa no se había realizado en Rubí ninguna práctica importante de participación ciudadana, si se exceptúa la existencia de algunos consejos consultivos de base asociativa como el Consejo Escolar o el Consejo de la Gente Mayor.

En los noventa, la situación general de la localidad cambió en multitud de aspectos tales como la salida del alcalde que había gobernado con mayoría absoluta hasta entonces, la necesidad del partido en el gobierno de pactar con

---

766 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a:

-AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d´ Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, págs. 123-128.

-Blanco, I. en Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, págs. 155-173.

otras formaciones políticas, la crisis generada alrededor de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística y otras cuestiones relacionadas con la crisis financiera de la localidad, la ordenación del territorio y la protección de los recursos ambientales. Surgieron así como grandes temas de debate de la ciudad los relacionados con el urbanismo, el territorio y la sostenibilidad.

En este marco general fue donde el ayuntamiento comenzó a promover algunas experiencias de innovación democrática que acabaron por convertir a Rubí en uno de los mayores referentes de la democracia participativa local. Así, en 1997 se llevó a cabo una experiencia de jurados ciudadanos/núcleos de intervención participativa para decidir los usos del suelo de un gran espacio que quedaba liberado en el centro de la ciudad por el traslado del campo de fútbol de la Unión Deportiva Rubí.

Se creó igualmente el *Consell dels Infants* -Consejo de los Niños- inspirado en la metodología propuesta por Francesco Tonucci y que representaba un espacio donde los niños de la ciudad podían participar en la toma de algunas decisiones municipales. Surgió el Plan Estratégico de Ciudad y que llevaba ligado la creación de la Asociación del Plan Estratégico, el cual agrupaba a algunos agentes económicos, sociales e institucionales de la ciudad. También se realizaron algunas experiencias de participación relacionadas con el urbanismo y el medio ambiente tales como el Forum de Ciudad, que era una asamblea matinal celebrada para discutir el proyecto presentado por el gobierno de un parque urbano para la ciudad, y el Forum 100, que era un mecanismo de consulta sobre la revisión del Plan General de Ordenación Urbana a cien entidades de Rubí a través de varias encuestas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Practicados todos estos mecanismos participativos y convertida ya Rubí en una localidad destacada en materia de participación ciudadana, se decidió emprender el proyecto que ha hecho más popular y conocida a Rubí cual fue la creación de un modelo de presupuestos participativos que tomó como referente el modelo de la ciudad brasileña de Porto Alegre.

El ayuntamiento se apoyó en la Universidad Autónoma de Barcelona para iniciar este proceso y así un equipo de investigadores vinculados a un curso de postgrado de la facultad de ciencias políticas y sociología gestionaron un proceso de consulta ciudadana que duró más de un año orientado a decidir participativamente el diseño organizativo de los futuros presupuestos participativos.

En una primera fase que tuvo lugar entre febrero y octubre del año 2000, basándose en la metodología "Investigación-Acción-Participativa", se persiguieron varios objetivos: diagnosticar los condicionantes de la estructura social y económica de la localidad; conocer el mapa de actores y las dinámicas participativas; evaluar el grado de asunción potencial de la población de una práctica de estas características y decidir cuál sería la partida presupuestaria que se discutiría en el proceso participativo. Para la realización de este trabajo se utilizaron fuentes documentales, se hicieron entrevistas, se formaron grupos de discusión con técnicos, políticos y representantes de entidades y se llevaron a cabo talleres donde se hizo un análisis final de las informaciones y opiniones obtenidas y se pactó un modelo organizativo general para los presupuestos participativos de Rubí.

El modelo acordado estaba basado en asambleas territoriales de participación abierta en una primera fase y consejos representativos en una segunda y tercera etapa. Se pactó la regionalización de Rubí y se definieron las etapas básicas del proceso (asambleas territoriales, consejos temáticos, consejo de ciudad).

En una segunda fase que tuvo lugar entre enero y octubre de 2001 el equipo de investigación trabajó sobre nuevos objetivos:

1.- determinar las bases poblacionales y geográficas de las asambleas territoriales, esto es, consensuar una división territorial de la ciudad.

2.- elaborar un reglamento de funcionamiento de los distintos órganos de participación que abarcara aspectos como la composición, los procedimientos para la elección de sus miembros, cuáles serían los consejos temáticos y cómo se organizaría el Consejo de ciudad.

3.- realizar una prueba piloto a pequeña escala que permitiera evaluar el modelo organizativo adoptado.

De este modo, los presupuestos participativos propiamente dichos comenzaron en el año 2002 de acuerdo a un modelo pactado en el que los presupuestos participativos se ceñían al ámbito de las inversiones sin ningún tipo de limitación temática, siendo el eje territorial el estructurador de todo el proceso. Se podrían distinguir tres fases en los presupuestos participativos de Rubí:

1) las asambleas territoriales: el proceso da comienzo con la celebración de una asamblea territorial por región convocada por el ayuntamiento y presidida por

el alcalde. Estas asambleas duran una hora y media aproximadamente y en ellas se realizar varias tareas:

a) en primer lugar el ayuntamiento da algunas informaciones generales sobre la estructura del presupuesto municipal y la metodología del proceso participativo.
b) en segundo lugar los asistentes formulan las propuestas de inversión que quieran y éstas se van introduciendo en una pantalla visible para todos los asistentes.
c) en tercer lugar se realiza una votación de las propuestas formuladas y se seleccionan un máximo de cinco propuestas, dándose el caso de que cada persona emita un voto y a cada entidad le corresponden tres votos.
d) en cuarto lugar se eligen a los delegados territoriales, tantos como propuestas seleccionadas, que representarán a éstas en los respectivos consejos temáticos y en el Consejo de ciudad. También se elige a un delegado que formará parte de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo[767].

2) los consejos temáticos: terminada la ronda de asambleas territoriales, se constituyen los consejos temáticos que, en principio, son cuatro: sociocultural, sociosanitario, territorial-ambiental y de desarrollo económico. Las propuestas seleccionadas en la primera fase se agrupan temáticamente y se someten a la discusión de estos consejos, que se componen por diferentes colectivos: delegados de las asambleas territoriales -tantos como propuestas vayan a ser consideradas en el consejo-, un máximo de diez representantes de entidades, técnicos municipales vinculados al tema, concejales y dos representantes del secretariado de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo.

La finalidad de los consejos temáticos es estudiar intensivamente cada una de las propuestas generando para cada una de ellas un informe de viabilidad que se realiza sobre la base de nueve criterios: viabilidad técnica, jurídica, económica, vías de financiación, nivel de cobertura social, impacto ambiental, aportación al equilibrio territorial, grado de implicación del resto de niveles de gobierno y posibilidades de temporización en fases. Los consejos temáticos pueden funcionar en pleno u organizarse por grupos de trabajo. Finalmente, cada consejo temático elige tres delegados para incorporarse al Consejo de ciudad: un ciudadano, un técnico municipal y un concejal.

---

767 La Oficina Técnica del Presupuesto Participativo actúa como el impulsor de todo el proceso de los presupuestos participativos y como soporte organizativo para la continuidad de los mismos año tras año. Se compone por un delegado de cada asamblea territorial, dos concejales, un técnico municipal y un secretariado permanente.

3) el Consejo de ciudad: la tercera y última fase de este proceso participativo la compone el Consejo de ciudad, el cual se compone por los delegados territoriales, los delegados de los consejos temáticos, un representante por cada fuerza política que haya concurrido a las últimas elecciones municipales y un representante por entidad del ámbito de la ciudad o federación municipal de entidades.

El Consejo de ciudad recibe todas las propuestas analizadas en los consejos temáticos con los resúmenes de los respectivos informes de viabilidad. Cada participante debe evaluar el grado de satisfacción de cada una de las propuestas en función de catorce criterios evaluativos: necesidad básica, colectivos con necesidades especiales, impacto socioambiental, innovación, volumen de personas afectadas, perspectiva de ciudad, solidaridad, superación de barreras arquitectónicas, integración de territorios, movilidad, urgencia, financiación compartida, participación y elementos educativos.

Las valoraciones finales se agregan representando las valoraciones de los delegados territoriales un 40%, las de los delegados temáticos un 40%, un 10% las de los representantes políticos y un 10% las de los representantes sociales.

Una vez elaborada la lista de prioridades, las inversiones se distribuyen entre las anuales y las plurianuales. Su cuantificación definitiva y el techo de inversión determinarán finalmente la lista de actuaciones que podrán ser asumidas por los presupuestos municipales. A continuación, el Consejo de ciudad elige una comisión de trabajo que elabora los balances de resultados y metodológicos para ser presentados y debatidos en las asambleas territoriales del año siguiente.

Por tanto y en resumen, los presupuestos participativos de Rubí pueden resumirse en los siguientes elementos caracterizadores:

1.- se trata de un proceso participativo que pretende reproducirse anualmente en el marco del ciclo presupuestario del ayuntamiento. Para ello, se dispone de la Oficina Técnica del Presupuesto Participativo como estructura organizativa que ejerce de soporte para dicha continuidad.

2.- aunque no existen limitaciones temáticas, la discusión de los presupuestos participativos se centra en el capítulo de las inversiones excluyéndose otros capítulos del presupuesto municipal.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- se combinan la participación voluntaria y abierta en la primera fase -asambleas territoriales- con la participación representativa en las dos fases siguientes -consejos temáticos y Consejo de ciudad-.

4.- el conjunto del proceso se ordena alrededor del eje territorial, pues la selección de las propuestas de inversión se realiza en las asambleas territoriales que agrupan los distintos barrios de la ciudad.

5.- la formulación y y la selección inicial de las propuestas de inversión se realiza en una sola asamblea de una hora y media de duración aproximadamente. Una vez formuladas las propuestas y hecha la selección inicial en el marco de esta asamblea territorial, los consejos temáticos y el Consejo de ciudad no están facultados para generar nuevas propuestas.

6.- los presupuestos participativos implican la discusión sobre los aspectos técnicos y financieros de cada propuesta -en la segunda y tercera fase- y, por lo tanto, la traducción de los resultados del proceso participativo al formato presupuestario puede ser bastante clara.

7.- el modelo organizativo diseñado prevé mecanismos para el seguimiento de la aplicación de los acuerdos tales como que una comisión del Consejo de ciudad tendrá la función de elaborar un informe de evaluación de la aplicación de los acuerdos adoptados que se presentará a las asambleas territoriales en la siguiente edición de los presupuestos participativos.

En lo relativo a qué propuestas plantean los vecinos en los presupuestos participativos de Rubí, en el primer año de la experiencia con este instrumento de la democracia participativa se aprobaron cinco propuestas por cada una de las seis asambleas territoriales. De estas 30 propuestas aprobadas en las asambleas territoriales, 23 hicieron referencia a aspectos relacionados con el territorio y fueron adscritas al Consejo Temático Territorial. En particular, la mayoría de ellas hicieron referencia a inversiones de tipo medio y pequeño en obra física con impacto regionalizado: intervenciones puntuales en la vía pública, iluminación, mantenimiento de calles y aceras, etc.

Cinco de las propuestas formuladas en las asambleas territoriales fueron adscritas al Consejo Temático Sociocultural, todas ellas referentes a la mejora o construcción de equipamientos deportivos y culturales de la ciudad. Las dos propuestas aprobadas restantes se adscribieron al Consejo Temático Sociosanitario. De las treinta propuestas aprobadas, y teniendo en cuenta los votos obtenidos en su respectiva asamblea territorial, la más votada fue la

relativa al aprovechamiento de los espacios forestales como parques urbanos, la segunda más votada la relativa a la mejora de la red de transporte público, la tercera más votada la relativa a la creación y mejora de infraestructuras deportivas, la cuarta más votada la relativa a la construcción de un dispensario médico en la zona y la quinta más votada la relativa a la mejora de las vías de comunicación, carretera y accesos.

Una vez en la fase de Consejo de ciudad, de las 30 propuestas aprobadas en las asambleas territoriales y de las que se elaboraron informes técnicos en los consejos temáticos, ocho fueron descartadas de entrada porque se consideró que no pertenecían al capítulo de inversiones o porque ya estaban ejecutadas. La suma sobre la que podía decidir el Consejo de ciudad era de 3´8 millones de euros[768]. Las propuestas que finalmente se seleccionaron y se presupuestaron fueron nueve:

1.- adecuación como equipamiento cívico y cultural del edificio del Sector 8 de la Josa: su dotación fue de 90.152 euros.
2.- construcción de una nueva zona deportiva en la ciudad: su dotación fue de 1.983.339´94 euros.
3.- conversión de la Avenida del Estatut en una rambla: su dotación fue de 841.416´95 euros.
4.- ejecución del proyecto de urbanización y líneas de alta tensión de la Avenida Electricidad: su dotación fue de 500.000 euros.
5.- acondicionamiento del *Celler Cooperatiu* y de su entorno: su dotación fue de 200.000 euros.
6.- aprovechamiento de los espacios forestales como parques urbanos (urbanizaciones): su dotación fue de 90.150 euros.
7.- iluminación de la rotonda de la entrada norte de la ciudad: su dotación fue de 90.000 euros.
8.- creación de equipamiento cívico en la antigua Unión Deportiva Rubí: su dotación fue de 90.151´82 euros.

---

768 Para hacerse una idea de lo importante de la suma que Rubí dedica a sus presupuestos participativos, baste apuntar que la ciudad de Alicante -cuya población es de unos 320.000 habitantes frente a los 60.000 de Rubí- ha emprendido recientemente un intento de implantar unos presupuestos participativos dedicando a los mismos en el curso 2008-2009 una partida de aproximadamente 0´9 millones de euros. Es decir, siendo entre cinco y seis veces más pequeña en población, Rubí dedica a sus presupuestos participativos más de cuatro veces más que Alicante. Para que Alicante, por población, dedicara a sus presupuestos participativos una cantidad proporcional a la que dedica Rubí, debería gastarse unos 22 millones de euros.

9.- ampliación de las aceras de la ciudad: su dotación fue de 0 euros, pero se previó elaborar un proyecto ejecutivo que permitiera determinar las prioridades y la temporalización.

La mayoría de estas propuestas tenían efectos sobre el conjunto de la ciudad y no sólo sobre una parte de la misma, cinco de ellas eran plurianuales y algunas de ellas coincidían con proyectos que el ayuntamiento ya tenía formulados -por ejemplo, la conversión de la Avenida del Estatut en una rambla o la urbanización y las líneas de alta tensión de la Avenida Electricidad-.

Respecto al número de personas que tomaron parte en los presupuestos participativos de Rubí, en el primer año de realización de los presupuestos, en total y sumando los asistentes a las seis asambleas territoriales organizadas, en las mismas participaron 238 personas a título individual y 25 entidades ciudadanas. Es decir, una media de 40 personas y 4 entidades por asamblea territorial, si bien en una sola de las asambleas territoriales asistieron 120 personas y 8 entidades.

En los consejos temáticos, los participantes se distribuyeron en los tres consejos que se reunieron. En el Consejo Sociocultural participaron 25 personas de las que 12 eran representantes de entidades -cinco deportivas, dos de inmigrantes, tres vecinales, una de maestros de escuela y una religiosa-, 7 eran delegados para las propuestas que debía considerar el consejo, 5 eran técnicos municipales y 1 era el concejal de Relaciones ciudadanas y de Solidaridad. De estas 25 personas, 15 eran hombres y 10 mujeres.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En el Consejo Sociosanitario participaron 10 personas de los que 2 eran representantes de asociaciones, 3 eran delegados de propuestas y 5 eran técnicos municipales. Cinco eran hombres y cinco mujeres. En el Consejo Territorial participaron 32 personas de los que 23 eran delegados de propuestas, 4 eran representantes de entidades y 5 eran técnicos municipales. Veintiuno eran hombres y nueve mujeres.

La experiencia de Rubí es en el presente un referente y ejemplo no sólo a nivel de provincia de Barcelona y de Cataluña, sino de toda España. Fue una de las primeras localidades en poner en marcha un proceso de presupuestos participativos de forma continuada en el tiempo siendo el volumen económico dedicado a los mismos, proporcionalmente a su población, muy destacado.

El modelo de Rubí incluye elementos como la discusión ciudadana sobre la viabilidad técnica y presupuestaria de las propuestas, así como el debate y el

examen en años posteriores sobre lo que se hizo en años anteriores, que lo convierten en especialmente relevante, pues no sólo consiste en dar dinero a los ciudadanos para que éstos lo gasten en lo que prefieran, sino que crea verdaderos foros de debate ciudadanos que permiten a los vecinos involucrarse mucho más en la vida política de su ciudad, conocer los costes de las obras públicas, controlar las inversiones decididas por sus gobernantes, mejorar su ciudad con su participación y, en definitiva, profundizar en su derecho a la participación política.

2.2.- Córdoba.[769]

Los presupuestos participativos empiezan en Córdoba entre finales del año 2000 y comienzos del año 2001. Los motivos de su aparición hay que buscarlos en la tradición participativa de la ciudad. Fue una de las primeras ciudades de España que estableció un marco normativo para la participación ciudadana en el ámbito local a través de los Reglamentos de Participación Ciudadana mediante los cuales se intentó canalizar en los años ochenta la participación de los vecinos en los asuntos públicos. El primero de estos reglamentos se aprobó en 1979 y en 1986 se amplió incorporando la creación y el funcionamiento de los Consejos Territoriales y los Consejos Sectoriales.

También existe, desde que en 1991 se aprueba su creación, una Red de Centros Cívicos Municipales que se extiende por toda la ciudad y que responde a las políticas descentralizadoras iniciadas en la ciudad en los años noventa que pretendían acercar los servicios municipales a los vecinos favoreciendo su participación y potenciando la creación de redes sociales y culturales.

El movimiento vecinal cordobés también ha tenido históricamente una actividad muy intensa y una capacidad de movilización destacada, hasta el punto de que consiguió insertarse dentro del organigrama municipal mediante el Consejo del Movimiento Ciudadano -el cual se forma por los presidentes de cada uno de los catorce Consejos de Distrito, cada uno de los cuales agrupa al conjunto de las asociaciones de vecinos de un distrito, además de una representación de la Federación de Asociaciones de Vecinos-.

---

769 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a:

-Acosta Fernández, E. en AAVV. *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003, págs. 242-251.

-Ganuza Fernández, E. en Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, págs. 115-134.

Políticamente, Córdoba ha tenido una larga tradición de gobiernos de izquierdas desde el año 1979 sólo interrumpida en la legislatura de 1995 a 1999 -siendo algo contrastado que son los gobiernos municipales de izquierdas los que más habitualmente ponen en marcha procesos participativos y especialmente presupuestos participativos-. En las elecciones municipales de 1999 Izquierda Unida y el PSOE consiguieron hacerse con la alcaldía en coalición.

A principios del año 2000 la Federación de Asociaciones de Vecinos de Córdoba organiza unas jornadas de reflexión sobre los presupuestos participativos a las que acuden varios concejales del ayuntamiento, representantes de Porto Alegre y diversos expertos. Un año más tarde el ayuntamiento pone en marcha los presupuestos participativos con la intención de que los vecinos elaboren propuestas de inversión en el área de infraestructuras.

Los presupuestos participativos nacen en Córdoba con una base sectorial (el primer año alrededor del área de infraestructuras, ampliándose el segundo año a relaciones ciudadanas, cooperación y solidaridad, educación e infancia), si bien en su desarrollo actúa bajo una lógica territorial. Así, los presupuestos participativos se organizan por un lado sectorialmente (pues los ciudadanos proponen acciones a realizar en cada una de las áreas), pero al tiempo se sigue una lógica territorial en su funcionamiento (alrededor de las asambleas de barrio y de distrito).

El funcionamiento de los presupuestos participativos es anual iniciándose a principios de año en el mes de enero para finalizar en los meses de septiembre u octubre. Se pueden distinguir tres fases, la primera tiene lugar entre enero y febrero, la segunda entre marzo y junio y la tercera entre julio y septiembre. La primera se dirige al distrito y es preparatoria, la segunda se dirige a los barrios y es en la que la ciudadanía discute y propone y la tercera se dirige a la ciudad y es en la que los ciudadanos elaboran una propuesta conjunta para toda la ciudad.

1.- Primera fase: la primera fase se desarrolla en los dos primeros meses del año. En ella se procede a informar a los vecinos del proceso junto a preparar a aquellos que sean elegidos en las asambleas y que vayan a coordinar las segunda fase y discutir el autorreglamento por el que los presupuestos participativos se guiarán el resto del año. El ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano convocan las 14 asambleas de distrito.

El desarrollo de las asambleas se dirige a informar a los vecinos del proceso de los presupuestos participativos según el último autorreglamento (aprobado el año anterior), a informar a los asistentes de las propuestas ciudadanas que el año anterior fueron finalmente incluidas en los presupuestos participativos y a elegir entre los asistentes a los agentes de los presupuestos participativos. Se elige un número fijo de agentes independientemente del número de asistentes a las asambleas. En el caso de que haya un número de ciudadanos que se presenten para ser agentes superior al número fijado, se realizará una votación y de ahí saldrán los agentes titulares y los suplentes.

Al terminar las asambleas de distrito, el ayuntamiento realiza unas jornadas de capacitación para los agentes elegidos. En ellas se les da información sobre el presupuesto municipal y sobre las distintas áreas municipales que el ayuntamiento decide introducir en el proceso de los presupuestos participativos. En estas jornadas también se discute y delibera sobre el autorreglamento de los presupuestos participativos. Cada año los agentes revisan el autorreglamento del año anterior y modifican y proponen la introducción o eliminación de elementos de cara al nuevo año.

En el autorreglamento se establece el marco de referencia por el que las asambleas tendrán lugar, el modo de votación dentro de las mismas, la utilización o no de criterios para guiar la toma de decisiones y las responsabilidades y funciones que los agentes tendrán en el transcurso del proceso. Terminada la redacción del autorreglamento se pasa a la segunda fase.

2.- Segunda fase: esta fase va dirigida a que los vecinos propongan las cuestiones que consideran prioritarias en relación a las inversiones y servicios de las distintas áreas municipales. Para que esto pueda tener lugar se organizan la Mesa de distrito y las asambleas de barrio.

La Mesa de distrito se convoca por el ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano al terminar las jornadas de capacitación mediante una convocatoria abierta a todas las asociaciones de distrito. Forman parte de ella los agentes elegidos en un distrito y las asociaciones del distrito que así lo deseen. Siempre hay un técnico de Relaciones Ciudadanas que apoya su desarrollo. La Mesa coordina el desarrollo de las asambleas de barrio estableciendo el número de asambleas de barrio consideradas adecuadas, las fechas, las horas y el lugar en el que se desarrollarán. El desarrollo de las asambleas de barrio también es coordinado por los agentes elegidos en la primera fase.

Una vez convocadas las asambleas de barrio, los vecinos asistentes establecen las prioridades en orden de preferencia con relación a las áreas municipales implicadas en el proceso. Al terminar las asambleas, la Mesa de distrito se reúne de nuevo para establecer una única lista de prioridades por cada una de las áreas municipales para el conjunto del distrito. Los miembros de la Mesa realizan esta tarea según lo acordado previamente en el autorreglamento, el cual establece los criterios a tener en cuenta.

Hecha su labor por la Mesa, el ayuntamiento y el Consejo del Movimiento Ciudadano convocan una segunda asamblea de distrito -en cada uno de los catorce distritos-. Esta asamblea es coordinada por los agentes y una representación de las asociaciones que hayan asistido a las reuniones previas de la Mesa. En ella se expone la priorización establecida por la Mesa explicando cómo se ha hecho y cómo se ha alcanzado la propuesta. Los vecinos pueden modificar el orden de alguna propuesta, siempre y cuando en la misma asamblea se pueda establecer que la ponderación realizada por la Mesa podría ser establecida de otra manera.

Esta segunda asamblea de distrito tiene que dar su visto bueno a la priorización de las propuestas para ese distrito. Una vez aprobada la propuesta del distrito, la asamblea elige a dos representantes -con dos suplentes- que junto con los representantes de los otros distritos establecerán una propuesta conjunta para toda la ciudad.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Tercera fase: Lo primero que tiene lugar en esta fase es una jornada de capacitación para los representantes convocadas por el ayuntamiento. En ella se les ofrece información sobre el presupuesto municipal y sobre las distintas áreas municipales implicadas en el proceso. Se revisa el autorreglamento -pero no se puede modificarlo- con el objetivo de aclarar y definir las actividades y el proceso de toma de decisiones por medio del cual los representantes conformarán la propuesta ciudadana para el conjunto de la ciudad en cada una de las áreas municipales.

El ayuntamiento pone también a disposición de los representantes informes técnicos -viabilidad, competencias municipales, costes, etc.- sobre las propuestas priorizadas por los ciudadanos durante la segunda fase. Los informes técnicos pretenden aclarar qué propuestas pueden ser discutidas, cuáles no son competencia del ayuntamiento y aportar información que facilite el proceso de toma de decisiones de los representantes. También se entregan a los representantes fotografías que muestran la situación actual de las obras demandadas.

Tras visitar personalmente -en autobús, por ejemplo- los distritos con el fin de visualizar las carencias de infraestructuras de todos los barrios y tener una visión general de las propuestas realizadas, los representantes son convocados a la Asamblea de Ciudad. Ésta tiene lugar durante un día a lo largo del cual los representantes deciden, de acuerdo a lo estipulado en el autorreglamento y las jornadas de capacitación, el conjunto de las propuestas en inversiones y servicios, en orden jerárquico, para toda la ciudad. El conjunto de las propuestas se entrega finalmente al ayuntamiento como aportación ciudadana a la elaboración del presupuesto municipal.

Entre los meses de noviembre y diciembre, y una vez finalizado el proceso en el mes de septiembre, se procederá a realizar una evaluación participativa en la que técnicos, vecinos y colectivos ciudadanos puedan reunirse para proponer, discutir y contrastar propuestas que ayuden a mejorar el proceso y solventar las dificultades, errores y deficiencias.

Visto el funcionamiento general de los presupuestos participativos de Córdoba, resulta interesante centrarse en algunos aspectos concretos. Respecto a cómo se realizaban las votaciones en las asambleas, la forma no ha sido siempre igual. El primer año que se hicieron los presupuestos participativos el sistema de voto en las asambleas fue de tipo indirecto.

Así, los vecinos discutían previamente los asuntos a tratar estableciéndose un tiempo para la discusión y el intercambio de opiniones, votándose a continuación una serie de criterios conformados antes en la Mesa de distrito y que serían utilizados después para priorizar las propuestas. A continuación escribían sobre una plantilla los elementos que consideraban prioritarios para su barrio con ayuda de los agentes o el técnico que apoyara esa asamblea.

El segundo año que se realizaron los presupuestos se varió el modelo y el sistema de voto en las asambleas fue directo. Según este nuevo modelo, los vecinos disponían de un tiempo para hablar y proponer aquellos elementos que considerasen importante incluir en los presupuestos participativos, según el área municipal, pudiéndose recoger cualquier otra propuesta que no estuviera directamente vinculada a ninguna de las áreas municipales, aunque no entraría en el proceso de votación.

Las propuestas de los vecinos se recogían en una pizarra por los agentes y, una vez recogidas todas, los vecinos votaban directamente a mano alzada un tercio de las mismas -es decir, si había diez, cada ciudadano podía votar tres o, a lo

sumo, cuatro-. Las propuestas se ordenaban entonces por áreas temáticas según el número de votos alcanzado.

Estos mecanismos de votación tienen lugar en las asambleas, único momento en todo el proceso en que se establecen las propuestas. Desde ahí tiene lugar un proceso de priorización, primero del distrito y luego del conjunto de la ciudad. Los mecanismos de priorización se regulan en el autorreglamento y, más allá de las variaciones de año en año, se fundan en la aplicación de unos criterios a las propuestas de los vecinos, las cuales se ponderan en función de dichos criterios. Los criterios pueden ser, por ejemplo, la carencia de servicio o infraestructura, la población afectada por el servicio o infraestructura y las obras, programas, proyectos o servicios que incidan especialmente en zonas marginales o desfavorecidas.

En los dos primeros años de realización de los presupuestos participativos en Córdoba la participación de los vecinos fue considerable: 6.000 personas según los datos de las fichas de registro de las asambleas. El primer año participaron cerca de 3.500 personas y el segundo año 2.500 aproximadamente. De estos, el primer año un 45% eran vecinos no asociados y el 41% vecinos asociados. El segundo año cambió la proporción y un 55% de los vecinos que tomaron parte sí estaban asociados, por un 40% que no lo estaban.

En el primer año de realización de los presupuestos un 55% de los participantes fueron hombres y un 44% mujeres, mientras que en el segundo año un 60% eran hombres y un 40% mujeres. En el segundo año de los presupuestos -y sobre 883 personas que respondieron a esta pregunta- un 7% de los participantes tenía entre 18 y 30 años, un 25% tenía entre 31 y 45 años, un 30% tenía entre 46 y 60 años y un 35% tenía más de 60 años.

2.3.- Sant Quirze del Vallès.[770]

Sant Quirze del Vallès es una localidad de la provincia de Barcelona de unos 18.000 habitantes en la que en 1997 se puso en práctica una experiencia de núcleos de intervención participativa. Los núcleos de intervención participativa surgieron en Alemania en los años setenta de la mano del profesor Dienel y en

---

770 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els processos d´Agenda 21 local dels municipis de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat*, Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat, Grup de treball d´implicació dels agents socials i econòmics en els processos d´Agenda 21 local, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003, págs. 85-89.

España se aplicaron por primera vez en 1991 desarrollándose particularmente en el País Vasco y en Cataluña.

La experiencia de Sant Quirze del Vallès fue pionera en Cataluña y contó con el respaldo de la Diputación de Barcelona y la Fundación Bofill, siendo su promotora la Teniente de Alcalde de Servicios Personales de la localidad. Los núcleos de intervención participativa se aplicaron con el objetivo de debatir el Plan General de Urbanismo de Sant Quirze. Concretamente para tratar los temas relacionados con las tendencias urbanísticas del futuro de la localidad: aspectos básicos del Plan General (núcleo antiguo, tipología de vivienda, centralización o descentralización de equipamientos y Plan Parcial del Castellet), ecología, trabajo y recuperación de la sociedad civil.

A la hora de aplicar los núcleos de intervención participativa como instrumento para debatir el Plan General de Urbanismo se buscó cumplir mediante los mismos una serie de objetivos en este debate:

a) información: aportar una amplia información sobre el tema a debatir de manera transparente, presentando los diferentes intereses, las soluciones alternativas, los costes y las repercusiones tanto sobre la resolución de temas como sobre las personas afectadas.

b) representatividad: garantizar la representación de todos los grupos sociales.

c) neutralidad: garantizar la pluralidad y la neutralidad de las decisiones adoptadas.

d) participación real: la organización en pequeños grupos facilita que todos los participantes hagan aportaciones y que éstas se tomen en consideración.

El proceso de los núcleos de intervención participativa comenzó con una rueda de prensa en la que el alcalde comunicó a los vecinos y a las asociaciones la puesta en marcha del proyecto y solicitó la colaboración directa de los vecinos en caso de ser seleccionados. Se hizo una charla informativa dirigida a los vecinos y a las asociaciones con el objeto de explicar el funcionamiento de los núcleos de intervención participativa y el proyecto concreto, en la que también se expusieron las diferentes formas de tomar parte en los núcleos de intervención participativa, ya fuera como participantes, ya como ponentes. También se hizo una charla en el instituto de enseñanza secundaria de Sant Quirze para informar a los jóvenes de la localidad de la realización del proyecto.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

A continuación se seleccionó a los participantes de los núcleos de intervención participativa mediante el envío de 100 cartas personalizadas y entrevistas explicativas. Se formaron cuatro núcleos de intervención participativa -uno de ellos era un núcleo piloto- cada uno de los cuales estaba formado por 25 personas que, a su vez, se dividían en grupos de trabajo rotativos de cinco personas. Durante cuatro días se les eximió de sus trabajos cotidianos y se les remuneró por el tiempo dedicado al proceso participativo.

Los vecinos que participaron en los núcleos de intervención participativa estuvieron asistidos por moderadores, técnicos y expertos en el tema. Estos vecinos desarrollaron y presentaron su propuesta de solución al debate planteado -el Plan General Urbanístico-. La estructura del proyecto consistió en dos unidades de trabajo por las mañanas y dos por las tardes durante los tres primeros días, cada una de las cuales consistió en una ponencia o una mesa redonda sobre un tema específico de unos 45 minutos de duración, para posteriormente abrir un debate de unos 15 minutos.

La cuarta jornada consistió en la realización de las evaluaciones finales individuales, la evaluación del proyecto, la propuesta de cambios -sólo en el núcleo de intervención participativa piloto- y la evaluación de la experiencia general de los núcleos de intervención participativa.

El número total de participantes en el proyecto fue de 97 vecinos, si bien se hizo un total de 353 invitaciones. Los impedimentos para participar en los núcleos de intervención participativa fueron de distintos tipos: laborales -contratos en condiciones precarias, falta de substitutos, denegación del permiso por parte de los superiores, imposibilidad de dejar el trabajo por tener la condición de autónomos, etc.-, obligaciones con personas dependientes -enfermos, niños, ancianos, etc.- y problemas de salud física o mental.

Una vez comenzó el desarrollo de los núcleos de intervención participativa surgieron nuevos problemas como el escepticismo de los vecinos participantes, tanto por el proyecto en sí como por sus propias capacidades o posibilidades de aportar algo al proyecto. También hubo dudas por parte de los vecinos sobre la efectividad real de los resultados obtenidos.

No obstante, una vez terminó el proceso, los vecinos participantes declararon valorar la experiencia de los núcleos de intervención participativa muy positivamente. Todos coincidieron en que los núcleos de intervención

participativa fomentaron su interés por los asuntos públicos y aseguraron de tener la sensación de haber contribuido a la comunidad.

2.4.- Las Cabezas de San Juan.[771]

Las Cabezas de San Juan tiene una población de 16.000 habitantes. Se divide en cinco núcleos de población: el núcleo urbano y cuatro pueblos de colonización surgidos en los años setenta. Se encuentra a 48 kilómetros al sur de Sevilla. La mayoría de la población son jornaleros dependientes de los subsidios públicos. Un 30% de la población es analfabeta o no tiene ningún estudio. Cuenta con más de noventa asociaciones registradas: culturales, recreativas, religiosas, de solidaridad, deportivas, musicales, etc. No obstante, y en contra de lo que el elevado numero de asociaciones pueda hacer parecer, no es una sociedad muy estructurada.

En 1995 el Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan gobernado por Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía comenzó a promover actividades participativas tales como rondas de asambleas vecinales donde se recogía la opinión de los vecinos. En 1999 el equipo de gobierno del ayuntamiento volvió a ganar las elecciones teniendo como eje principal de su programa electoral la realización de presupuestos participativos.

Los presupuestos participativos se pusieron en marcha en 2001 utilizando formas y mecanismos para atraer a los vecinos que destacaron por su originalidad y cercanía. Así, en lugar de llamarlos presupuestos participativos, se optó por referirse a ellos como el Reparto con el fin de acercarse a una terminología históricamente familiar para los vecinos, jornaleros una de cuyas reivindicaciones seculares fue siempre el reparto de las tierras de cultivo, e insistir en la idea de que con los presupuestos participativos no sólo se pretendía dar dinero a los vecinos, sino repartir el poder de decidir.

Otros instrumentos utilizados para interesar a los vecinos por los presupuestos participativos -el Reparto- fueron videos, carteles en los que se visualizaba el Reparto mediante el dibujo de una vaca o de un cerdo dividido en partes numeradas -como si de una carnicería se tratara- acompañado del lema *"ya estamos pensando en el Reparto"* e incluso desenfadados pregones para la dinamización de los barrios con textos como el siguiente:

---

771 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a Encina, J. y Rosa, M. en Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, págs. 175-197.

"El Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan hace saber:
que ha llegado el Reparto,
el Reparto del presupuesto,
el Reparto de la participación,
el Reparto de las responsabilidades.
Participación fresquita, ¡<<acabaíta>> de coger!
¡Aprovechen que me la quitan de las manos!
Participen y construyan su historia.
Revélenos su rollo,
enróllense en el Reparto.
El Reparto que parte el bacalao.
¡Venga María, Pepe y Soledad
que ha llegado al pueblo el Reparto de la calidad!"

Entre septiembre y noviembre de 2001 se llevó a cabo el primer proceso de decisión del Reparto. En cada barrio se realizaron dos asambleas populares. La primera con el fin de reunir propuestas de obras y actividades sociales -servicios sociales, mujer, juventud, educación, cultura, deporte, festejos, medio ambiente, etc.-, así como para elegir nuevos representantes vecinales. La segunda se realizó con el objetivo de decidir sobre las propuestas presentadas en la primera, saliendo de ella dos obras prioritarias por cada barrio, una lista de actividades obtenida colectivamente y un grupo de representantes de los vecinos.

Todas estas decisiones pasaron a la mesa de representantes vecinales -en la que cada barrio tenía su voto-. Los representantes visitaron en autobús los barrios para ver la situación de las obras a realizar y evaluar así las distintas propuestas efectuadas en las asambleas. De este modo se obtuvo un listado de obras ordenadas prioritariamente del 1 al 34 para que, cuando estuvieran disponibles los fondos necesarios para acometer las obras -fondos procedentes del PER y de los planes provinciales-, se hicieran las mismas siguiendo el orden de este listado hasta que se acabaran los fondos. Si esto se hizo para las propuestas de obras, las actividades propuestas en el área social se ordenaron por barrios, por temas y por grupos específicos, pasando a las jornadas de decisión del Reparto.

Respecto a las asociaciones de la localidad, éstas tuvieron dos jornadas propias. Una en fin de semana para las asociaciones socioculturales a la que asistieron nueve asociaciones y otra entre semana para las asociaciones deportivas a la que asistieron once asociaciones. De estas jornadas salieron una serie de propuestas y de compromisos para trabajar en el siguiente año.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Las jornadas de decisión del primer Reparto tuvieron lugar el 17 de noviembre de 2001 convirtiéndose en una fiesta popular con comida y baile populares con la música a cargo de la banda del pueblo. En ellas cada colectivo expuso sus propuestas y la necesidad de una comisión de seguimiento que analizara el desarrollo de las distintas actividades a lo largo del siguiente año.

El 26 de febrero de 2002 el Comité Hábitat reconoció el Reparto de Las Cabezas de San Juan como una Buena Práctica del Estado Español y seleccionó la experiencia para concurrir al IV Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas, el cual el 18 de junio reconoció al Reparto como experiencia *GOOD,* pasando a formar parte de la base de datos de Buenas Prácticas para la mejora de asentamientos humanos de las Naciones Unidas.

2.5.- Castelldefels.[772]

Castelldefels es una localidad del área metropolitana de Barcelona con una población de aproximadamente 46.000 habitantes que fue la primera localidad catalana en crear una fundación -la Fundación Castelldefels 21- que, a partir de la colaboración entre las administraciones y las empresas, permitió recoger las aspiraciones de la ciudadanía y poner en marcha las actuaciones recogidas en el Plan de Acción de la Agenda 21 local.[773]

El proceso participativo de Agenda 21 local comenzó en octubre de 1998 con la constitución del Forum de Participación Ciudadana. Desde un principio se planteó como un proyecto integral para la ciudad que incluyera tanto aspectos ambientales, como sociales, como económicos. En este sentido, promovieron el proceso las concejalías de urbanismo y medio ambiente y la de sanidad y servicios sociales. También se implicaron las concejalías de comercio, turismo, fiestas y promoción económica; la de cultura y juventud; y la de educación, paz y solidaridad.

---

772 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els processos d´Agenda 21 local dels municipis de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat*, Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat, Grup de treball d´implicació dels agents socials i econòmics en els processos d´Agenda 21 local, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003, págs. 26-31.

773 La Agenda 21 local es un proceso participativo que implica a las autoridades municipales y a toda la ciudadanía en la elaboración de una estrategia de sostenibilidad para el ámbito local que permita mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y contribuya a la protección del planeta. El capítulo 28 de la Agenda 21 hace una llamada a las autoridades locales a iniciar procesos de consulta con sus comunidades para consensuar propuestas que permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Los objetivos del proceso participativo de Agenda 21 fueron conocer la percepción y las inquietudes de los vecinos de Castelldefels y promover la implicación de los agentes económicos y sociales en el desarrollo de estrategias de sostenibilidad social.

El proceso comenzó con entrevistas personales a líderes de opinión, expertos y encuestas a representantes de organizaciones locales. De ahí, y ya dentro del Forum de Participación Ciudadana, surgió un prediagnóstico de la situación que fue analizado por 4 comisiones que dieron lugar a un diagnóstico que se materializó en una propuesta de Plan de Acción de la Agenda 21 de Castelldefels. Quince comisiones del proyecto permitieron que a continuación se elaborara el plan de acción. Se hizo entonces una encuesta de priorización dirigida a todos los participantes y a los miembros del ayuntamiento y de ahí surgió finalmente la Agenda 21 de Castelledefels.

El proceso implicó un plan de comunicación en el que se invirtieron una gran cantidad de recursos en imagen y comunicación. Así se implicaron medios de comunicación locales -radios, el boletín municipal, etc.- y se editaron revistas sobre la Agenda 21 y trípticos.

El agente organizador del proceso participativo fue un equipo formado por la empresa auditora, la comisión política y la comisión ejecutiva. La comisión política ejerció de referencia de la Agenda 21 local en el terreno político en el Ayuntamiento de Castelledefels. La comisión ejecutiva se encargó de la coordinación de los trabajos que se desarrollaron en el marco de la Agenda 21 local.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

También tomaron parte en el proceso las comisiones de diagnóstico, las cuales, a partir del trabajo del equipo auditor y de la información de las encuestas cualitativas realizadas a expertos y a entidades locales, debatieron el prediagnóstico y elaboraron un documento de conclusiones y objetivos que fue la base para la redacción de las líneas estratégicas del Plan de Acción.

Otro órgano que participó en el proceso fueron las comisiones del proyecto, mediante las cuales los miembros del Forum de Participación Ciudadana se autoorganizaron de forma autónoma para establecer definiciones y objetivos concretos tomando como base las aportaciones realizadas durante la fase de diagnóstico. Igualmente, el Forum de Participación Ciudadana se constituyó en el espacio de debate que englobó a todos los participantes en el proceso de la Agenda 21 local.

Respecto a la dinámica de funcionamiento del proceso, la elaboración de la diagnosis tuvo dos sesiones plenarias y siete reuniones de los grupos de trabajo. La elaboración del plan de acción implicó dos sesiones plenarias y diez reuniones de los grupos de trabajo. En lo relativo al número de participantes, en la comisión política participaron cuatro personas -el alcalde, el primer teniente de alcalde, el concejal de medio ambiente y el concejal de sanidad y servicios sociales-, en la comisión ejecutiva participaron siete personas -el comisionado de la Agenda 21, el coordinador de la Agenda 21, el director de imagen y comunicación, el representante de la Entidad Metropolitana de Saneamiento Hidráulico y Tratamiento de Residuos, el representante de la empresa consultora, el representante de la Diputación de Barcelona y el representante del ayuntamiento-, en las cuatro comisiones de diagnóstico participaron entre siete y veinticinco personas por comisión -vecinos de Castelldefels a título individual o en representación de algún colectivo y representantes del ayuntamiento-, en las quince comisiones del proyecto participaron entre siete y veinticinco personas por comisión -vecinos a título individual o en representación de algún colectivo y representantes del ayuntamiento- y en el Forum de Participación Ciudadana participaron entre ciento cincuenta y doscientas personas -vecinos a título individual o en representación de algún colectivo-.

El proceso no fue un fenómeno aislado en el tiempo, pues, si el Plan de Acción se aprobó en abril de 1999, el 21 de junio de 2001 se constituyó la fundación privada "Fundación Castelldefels 21" para el desarrollo, fomento e impulso de la participación de todos los ciudadanos de Castelldefels en la gestión municipal en general y en cualquier proyecto que pueda ser interesante para la ciudad en particular.

Esta fundación se componía de un patronato formado por 29 miembros -60% de la sociedad civil y 40% de la administración-, de una comisión ejecutiva, de una asamblea de colaboradores y de cuatro grupos de trabajo: territorio y ciudad; compromiso ambiental; servicios y calidad; disfrutar de la ciudad. Estos grupos de trabajo se concibieron como colaboradores en diversos proyectos del Plan de Acción, como el plan de usos del Castell, jornadas de circulación sostenible, servicio de bicicletas para los estudiantes de la Universidad Politécnica de Cataluña, viviendas asistidas para personas mayores o la gestión de residuos municipales. En el seno de la fundación también se organizó la realización de diferentes actividades como cursos, encuentros, mesas redondas, jornadas, programas de radio semanales o la edición de un boletín propio de la fundación.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En términos generales, los vecinos de Castelldefels declararon valorar muy positivamente el proceso de la Agenda 21, el cual supuso una experiencia participativa que implicó a los ciudadanos, tanto organizados como a título individual, en el debate sobre el modelo futuro de ciudad que querían.

2.6.- Puente Genil.[774]

Puente Genil está situado en la zona suroriental de la provincia de Córdoba. Tiene 29.000 habitantes con una alta densidad de población. Su renta familiar está alrededor de los 6.000 euros. Su población es de la más jóvenes de la provincia. Su nivel de medio de formación es bajo. Su analfabetismo es elevado y tiene un importante porcentaje de vecinos que no tienen ningún estudio cursado. La tasa de actividad está entre el 45% y el 50% de la población. La tasa de paro es de las más altas de la provincia de Córdoba afectando en especial a las mujeres, a los jóvenes y a los parados de larga duración.

Tras un largo periodo de dirección de la alcaldía de la ciudad por parte del PSOE, en 1999 Izquierda Unida gana las elecciones municipales con mayoría absoluta iniciándose con ello un proceso de cambio en las estructuras de gestión municipales y en las relaciones entre el ayuntamiento y los vecinos uno de cuyos primeros pasos fue la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana, contando con la participación de los vecinos, con el objeto de regular las formas, medios y procedimientos de información y participación de los vecinos y entidades ciudadanas en la vida local.

En el primer trimestre del año 2000 se hicieron unas Jornadas de Participación Ciudadana organizadas por el Consejo Provincial de Participación Ciudadana y por la Cátedra de Participación Ciudadana de la Universidad de Córdoba destinadas a establecer un foro de debate y análisis del movimiento asociativo de la localidad entre los distintos colectivos, técnicos y responsables políticos, que concluyó con la aprobación de un borrador de Reglamento de Participación Ciudadana aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Puente Genil en abril de 2000.

Con el Reglamento de Participación Ciudadana se pretendía lograr una serie de objetivos:

---

774 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a Delgado Torres, M. ; Contreras Novoa, G. ; Gallego Morales, A. en Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, págs. 135-154.

a) facilitar la participación de los vecinos y las entidades en la gestión municipal y la más amplia información sobre cualquier tema de interés social.

b) fomentar la vida asociativa en el municipio, reforzando el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades y de fomento de las estructuras de federación y coordinación entre ellas.

c) garantizar la solidaridad y el equilibrio entre los diferentes barrios y aldeas del término municipal, así como la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, la defensa de la convivencia, el diálogo y la interculturalidad.

d) promover la autonomía de los ciudadanos, la convivencia y el civismo a través del conocimiento de la gestión municipal y la corresponsabilidad en los asuntos públicos.

e) profundizar en formas de gestión públicas compartidas con la participación amplia de la sociedad civil.

En el Reglamento de Participación Ciudadana se regulaban, para conseguir estos objetivos, los derechos a la información individual y colectiva, de petición y propuesta, la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la participación en el pleno municipal, así como la creación de órganos de participación.

Entre estos órganos destacaba el Consejo Local de Participación Ciudadana, el cual se concebía como el órgano máximo de coordinación y representación del movimiento ciudadano, siendo un órgano de participación, información, control y propuesta en los asuntos referidos al conjunto de la ciudad. El reglamento previó que el Consejo desarrollara funciones consultivas y no decisorias, emitiendo dictámenes de carácter preceptivo y no vinculante, en la toma de decisiones que afectaran a los intereses generales de los vecinos, en particular a la programación y el presupuesto municipal.

Se regulaba en el Reglamento de Participación Ciudadana que el Consejo se compondría de representantes de las asociaciones de vecinos, consejos sectoriales y asociación de cofradías, junto con un representante de los alcaldes pedáneos y la concejala de Participación Ciudadana, estos últimos con voz pero sin voto.

En diciembre de 2000 se constituyó el primer Consejo Local de Participación Ciudadana en Puente Genil, en el que se eligió como presidente al representante del Consejo sectorial de Medio Ambiente y se le encomendó la elaboración de un Reglamento de Régimen Interno. Cumplida esta tarea, se

convocaron elecciones a Junta Directiva siendo elegida presidenta la representante del Consejo sectorial de la Mujer.

Entre abril y noviembre de 2000 se constituyeron también los Consejos Sectoriales de Puente Genil. Eran ocho: cultura, deportes, económico y social, educación, juventud, medio ambiente, mujer y servicios sociales, cooperación y solidaridad. Se reguló que su objeto fuera canalizar e instrumentalizar la participación de los ciudadanos y de las asociaciones en la gestión municipal sobre materias específicas de la actividad local.

Se reguló que las funciones de los Consejos Sectoriales como órganos de carácter consultivo fueran la información y propuesta de soluciones alternativas a los problemas del sector, el seguimiento de los acuerdos municipales sobre sus propuestas y la emisión de informes a requerimiento de los órganos municipales. Se compondrían por representantes de todas las asociaciones del sector, por un alcalde pedáneo y por el concejal del área, ambos con voz pero sin voto.

En el primer trimestre de 2001 se pone en marcha la primera experiencia de presupuestos participativos con el objetivo de someter a debate y consulta ciudadana el presupuesto para el ejercicio del año 2002 dedicado a las delegaciones municipales de servicios sociales, mujer, cultura, juventud, deportes, turismo y medio ambiente. En conjunto, estas delegaciones constituían alrededor del 25% de los gastos corrientes del ayuntamiento y, con la excepción de la delegación de medio ambiente, alrededor del 90% de los gastos corrientes del Instituto Municipal de Servicios Comunitarios -el cual es un organismo autónomo de carácter administrativo cuyo objeto y fines son la prestación de los servicios municipales de servicios sociales y sanidad, mujer, cultura, juventud, festejos, deportes, participación ciudadana y turismo-.

En la primera experiencia de los presupuestos participativos no se sometieron al proceso las inversiones municipales, aun cuando sí se debatieron en los órganos de los presupuestos participativos las propuestas de inversión de las delegaciones citadas. El proceso de los presupuestos participativos comenzó con la organización de una serie de talleres de formación en relación con otras experiencias de presupuestos participativos -para lo cual se contó con expertos de Rubí- y en relación con la estructura y contenido de los presupuestos de las corporaciones locales -intentando que los agentes de los presupuestos participativos adquirieran habilidades para descifrar e interpretar correctamente los presupuestos municipales-.

En este primer año de celebración de los presupuestos participativos se previó que la siguiente fase tras los talleres de formación fuera la realización de siete asambleas ciudadanas de carácter sectorial, una por cada uno de los sectores o delegaciones municipales que se sometían al debate ciudadano. En un principio, el objetivo de estas asambleas era elegir a los seis representantes ciudadanos que formarían parte de los Consejos Sectoriales de los presupuestos participativos en representación de los vecinos no organizados.

En términos generales, el proceso de los presupuestos participativos se puso en marcha alrededor de los Consejos Sectoriales y Locales ya existentes, creándose dos órganos específicos para los presupuestos participativos: los Consejos Sectoriales de los Presupuestos Participativos y el Consejo Local de los Presupuestos Participativos. Con el fin de evitar que dominaran el proceso los colectivos organizados, con el riesgo que esto suponía de que las decisiones se tomaran en función de intereses corporativos, cada uno de los Consejos Sectoriales de los Presupuestos Participativos se configuró con una composición tripartita: seis representantes de las asociaciones del sector, seis vecinos no organizados elegidos en las asambleas sectoriales y seis personas de reconocido prestigio en el sector elegidos por la Junta de Portavoces de la Corporación Municipal.

Este proyecto original no llegó a desarrollarse como se había diseñado en un principio debido a la poca participación de los vecinos -particularmente de los no asociados- en las asambleas ciudadanas. En el caso de haberse seguido el proceso de presupuestos participativos proyectado inicialmente, una vez finalizados los debates en las asambleas y en los consejos sectoriales, el Consejo Local de los Presupuestos Participativos -compuesto por dos representantes de cada uno de los Consejos Sectoriales y por todos los miembros del Consejo Local de Participación ciudadana- debería haber consolidado las propuestas de éstos y remitirlas al ayuntamiento con las indicaciones complementarias pertinentes.

Tras la experiencia no plenamente satisfactoria del primer año de los presupuestos participativos, en 2002 se inició la segunda experiencia. Estos segundos presupuestos participativos se debían caracterizar por:

a) la existencia de sólo dos órganos de debate de los presupuestos, las asambleas ciudadanas y el Consejo de Ciudad, que establecerían prioridades sobre inversiones y gastos corrientes.

b) la convicción profunda de que sin la participación de los ciudadanos no asociados el proceso quedaría mutilado. Para ello se equilibraría la presencia en el Consejo de Ciudad de ciudadanos asociados y no asociados.

c) la importancia de la difusión y la comunicación, de forma que toda la ciudad conociese el proyecto de los presupuestos participativos.

Así, a finales de abril de 2002 comenzaron los segundos presupuestos participativos con las acciones de difusión y comunicación que se extenderían durante todo el mes de mayo. Estas acciones consistieron en:

1.- diseño del logotipo del proyecto y su utilización en distintos soportes (pegatinas, globos, folletos, etc.).

2.- creación del eslogan del proyecto: *"Si tú no vienes, reparto yo."*

3.- carta personalizada del alcalde a todos los hogares de la ciudad.

4.- difusión en medios de comunicación: debates en la televisión y radio locales, anuncios publicitarios en prensa, radio y televisión.

5.- rueda de prensa para la presentación del proyecto.

6.- hombre anuncio que recorrió los barrios informando sobre el proyecto.

7.- difusión de 10.000 hojas informativas sobre el proyecto.

8.- colocación de pancartas y banderolas con el eslogan.

El 3 de junio de 2002 comenzaron las asambleas ciudadanas. Se hicieron nueve asambleas utilizando una división territorial de la ciudad basada en las zonas de influencia que marcaban los colegios públicos. Las asambleas eligieron a los representantes para el Consejo de Ciudad y seleccionaron las propuestas prioritarias respecto a programas e inversiones municipales. También en junio los Consejos Sectoriales eligieron sus representantes para el Consejo de Ciudad.

En el mes de julio tuvo lugar la constitución del Consejo de Ciudad, órgano de consolidación y debate de las propuestas hechas por las asambleas ciudadanas, compuesto por tres representantes de cada una de las asambleas ciudadanas, todos los miembros del Consejo Local de Participación Ciudadana, un representante de cada uno de los Consejos Sectoriales, un representante de la Agrupación de Cofradías y un representante de los alcaldes pedáneos. El Consejo de Ciudad, a partir de las propuestas indicadas por las asambleas de

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

barrio y tras debatirlas, priorizó y elaboró propuestas relativas a los programas y a las inversiones municipales y a las inversiones en infraestructuras. Estas propuestas se elevaron al ayuntamiento.

Entre agosto y septiembre el ayuntamiento elaboró el borrador del presupuesto. En octubre el Consejo de Ciudad estudió dicho borrador. En noviembre el ayuntamiento elaboró el presupuesto definitivo y en diciembre lo aprobó. Ya en 2003 el Consejo de Ciudad hizo el seguimiento de la ejecución del presupuesto.

Las materias sobre las que versaron los presupuestos participativos en esta segunda edición fueron las relativas a las áreas municipales de servicios sociales, mujer, juventud, festejos, cultura, deportes, turismo, fomento y medio ambiente. Estas áreas fueron seleccionadas por ser aquellas que tenían más claramente definidas sus competencias y por ser las relativas a la prestación de servicios a las personas o la prestación de servicios de carácter comunitario.

El total de gastos corrientes gestionados por estas delegaciones ascendía al 30% del total de gastos corrientes del presupuesto municipal. Se excluyeron de los presupuestos participativos las áreas municipales cuyas competencias eran de carácter administrativo o las relativas al funcionamiento del ayuntamiento (urbanismo, hacienda, seguridad, servicios internos, etc.).

Respecto a las asambleas ciudadanas, su duración fue de dos horas y treinta minutos aproximadamente, con una media de participación de 16 personas por cada una de las nueve asambleas realizadas -la asamblea más populosa tuvo 41 asistentes- y un total de 151 participantes. Las asambleas comenzaban con una presentación por parte del concejal de participación ciudadana y eran conducidas por el técnico de participación ciudadana siguiendo el siguiente orden de actividades:

1.- explicación de la metodología del desarrollo de la asamblea.

2.- proyección en una pantalla de las nueve áreas municipales de las cuales cada asistente podía votar tres para priorizar sobre qué áreas municipales quería que el ayuntamiento actuase (se eligieron mayoritariamente las áreas de medio ambiente, servicios sociales y juventud).

3.- proyección en una pantalla de las cinco o seis políticas propuestas por cada una de las tres áreas municipales elegidas. Los asistentes tenían un cuaderno que detalla estas políticas.

4.- votación a mano alzada de las políticas propuestas por las áreas municipales, pudiendo los participantes votar tres de ellas.

5.- presentación por parte de los asistentes de cuantas propuestas estimara oportuno en relación con cualquiera de las tres áreas seleccionadas por la asamblea.

6.- selección por la asamblea -mediante votación a mano alzada de todos los asistentes o mediante consenso- de las cinco o seis propuestas presentadas por los asistentes.

7.- elevación al Consejo de Ciudad de las propuestas municipales y de los asistentes elegidas.

Las propuestas más votadas fueron:

A) Respecto a programas:

a) medio ambiente: sensibilización y educación sobre residuos y uso de contenedores; control de vertidos al río; programas de acercamiento al Río Genil de la población; reducción de la contaminación acústica.

b) servicios sociales: plan de intervención integral en barriadas marginales.

c) juventud: apertura de centros escolares en horario escolar durante todo el año; mayor control de los vehículos a motor entre los jóvenes; programas de educación en valores.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

B) Inversiones:

a) municipales: recuperación del Río Genil; casa de acogida para mujeres maltratadas; nueva residencia de mayores; nueva biblioteca; parques públicos; piscina cubierta; nuevo recinto ferial; construcción de un Centro de industria agroalimentaria.

b) infraestructuras: mantenimiento de la vía pública; equipamiento sanitario; creación de zonas verdes; equipamiento escolar; saneamiento e higiene pública; puesta en valor del edificio de la Alianza.

En relación con el Consejo de Ciudad, éste realizó cuatro sesiones de entre una hora y media y dos horas de duración repartidas en dos semanas, dos días cada semana. En las reuniones se explicaron y resumieron las conclusiones de las asambleas ciudadanas. A continuación, los técnicos de las áreas municipales

elegidas expusieron con detalle sus propuestas elegidas. Posteriormente el Consejo debatió las propuestas de las asambleas y las priorizó enviándolas a continuación al ayuntamiento quién las incluyó en el presupuesto municipal.

La experiencia de presupuestos participativos de Puente Genil resulta especialmente interesante por observar como es posible que el mismo instrumento de la democracia participativa tenga una utilidad muy limitada o tenga una utilidad destacada dependiendo de la regulación concreta que haga cada municipio o incluso el mismo municipio de un año a otro.

En Puente Genil en el primer año de su ejecución los presupuestos participativos no tuvieron ni una gran acogida popular ni un gran éxito. En el segundo año, una vez simplificado el procedimiento, introducida mucha más participación ciudadana directa y publicitado el proceso con carácter previo a su realización, los presupuestos participativos tuvieron unos resultados mucho más satisfactorios que en el primer año de ejecución.

2.7.- Barcelona.[775]

En Barcelona se inició, bajo la promoción de la concejalía de sostenibilidad y ecología urbana, un proceso de Agenda 21 en 1998 con la constitución del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad de Barcelona. Se involucraron activamente las concejalías de servicios urbanos y mantenimiento, de movilidad, de medio ambiente y salud, de educación, de urbanismo y de parques y jardines.

Este proceso de Agenda 21 se desarrolló en tres fases: información y comunicación; deliberación y debates; y concrección de contenidos. Tras cuatro años de preparación, diálogo y debates, el proceso de Agenda 21 de Barcelona culminó con el Compromiso Ciudadano para la Sostenibilidad, que fue firmado el 9 de julio de 2002.

Los objetivos y las actuaciones para avanzar hacia una Barcelona más sostenible fueron de tipo ambiental, social y económico e incluyeron las siguientes materias: espacios libres, biodiversidad y verde urbano; ciudad compacta y diversa y espacio público de calidad; movilidad; calidad ambiental y ciudad

---

775 En el estudio de la experiencia de esta localidad se sigue a AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els processos d´Agenda 21 local dels municipis de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat*, Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat, Grup de treball d´implicació dels agents socials i econòmics en els processos d´Agenda 21 local, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003, págs. 20-25.

saludable; recursos naturales; residuos; cohesión social, equidad y participación; actividad económica; educación y comunicación ambiental; e impacto global del sistema urbano barcelonés y cooperación internacional.

El proceso participativo que se siguió para elaborar la Agenda 21 de Barcelona comenzó con el debate de trece temas en grupos de trabajo en el seno del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Se elaboró un documento para el debate y se hicieron debates territoriales, temáticos y sectoriales. De estos debates ciudadanos surgió un borrador de Compromiso Ciudadano para la Sostenibilidad. Posteriormente se realizaron diez foros territoriales, diez foros temáticos y un foro de ciudad en los que se buscó el consenso sobre los objetivos y las líneas de acción. La culminación del proceso participativo fue la obtención del Compromiso Ciudadano para la Sostenibilidad de Barcelona.

El proceso participativo buscó en todo momento una serie de frutos cuales eran suscitar propuestas e ideas de la ciudadanía para confeccionar colectivamente un compromiso de sostenibilidad consensuado para Barcelona, conseguir que los ciudadanos se sintiesen copartícipes de los objetivos de la sostenibilidad y legitimar el proceso de Agenda 21 local.

El proceso participativo se sirvió de un plan de comunicación cuyo logotipo pretendió representar la imagen del compromiso de la ciudad con el planeta y que no quiso identificarse con el ayuntamiento, sino con el conjunto de la ciudad. Se utilizaron diversos medios de comunicación en la promoción del proceso participativo tales como la web, radios municipales, banderolas, las oficinas de atención al ciudadano de los distritos, anuncios en prensa y en revistas especializadas, exposiciones itinerantes, fiestas populares, etc.

Se utilizó a la Secretaría Técnica del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad y a la Dirección de Servicios de Educación Ambiental y Participación como organizadores del proceso participativo. También participó una empresa consultora como órgano auxiliar de soporte y asistencia técnica.

El Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad ejerció de órgano promotor de la Agenda 21 de Barcelona, de encargado de elaborar el diagnóstico ambiental y de hacer propuestas de actuación a medio y largo plazo que sirvieran para incentivar la participación de la sociedad civil en el proceso. En él participaron 120 personas que fueron representantes de instituciones públicas, sindicatos, empresas, universidades, entidades de la ciudad y un grupo de expertos a título individual.

Tomaron parte en el proceso los grupos de impulso de distrito, los cuales coordinaron el proceso de participación en su ámbito territorial y fomentaron la participación de los ciudadanos. Colaboraron con los agentes 21, que fueron profesionales o voluntarios tanto de la administración municipal como de entidades implicadas en la dinamización del proceso.

Hubo tres sesiones plenarias y entre sesenta y setenta sesiones de los grupos de trabajo dedicadas al diagnóstico de la situación y las propuestas y tuvieron lugar cinco sesiones plenarias y entre doscientas y doscientas cincuenta sesiones de los grupos de trabajo dedicadas a la elaboración del Compromiso Ciudadano.

Si bien diversos problemas se plantearon en el seno de la realización de este proceso participativo -la dimensión de Barcelona hace difícil poder implicar a todos los ciudadanos, la mayoría de los ciudadanos no tienen un conocimiento elevado sobre los temas ambientales y de sostenibilidad, la complejidad de Barcelona hace difícil la transversalidad del proceso, etc.-, el proceso tuvo buenos resultados al producirse una importante cooperación entre sectores que anteriormente se relacionaban escasamente, al participar un número importante de ciudadanos y al obtenerse la realización del Compromiso Ciudadano para la Sostenibilidad.

2.8.- San Juan de Alicante.[776]

San Juan de Alicante es una localidad del área metropolitana de la ciudad de Alicante con una población aproximada de 20.000 habitantes cuya experiencia con la práctica de los presupuestos participativos es de las más destacadas y relevantes de todo el conjunto de la Comunidad Valenciana por su continuidad en el tiempo desde que fueron implantados en 2005 y por la importancia en proporción a su población de la partida económica dedicada a los mismos.

San Juan de Alicante implantó en 2005 los presupuestos participativos. Para llevar a cabo este proyecto se contó con la colaboración de la ex asesora del Ayuntamiento de Porto Alegre, Leslie Toledo. En el primer año de su ejecución los presupuestos participativos afectaron a las áreas municipales de cultura, educación, mujer, juventud, deportes, mantenimiento y servicios, bienestar

---

776 En el estudio de la experiencia de esta localidad se siguen los materiales disponibles en la página web del Ayuntamiento de San Juan de Alicante - http://www.santjoandalacant.es - así como la información obtenida mediante visitas a la localidad.

social y participación ciudadana. En años posteriores se añadieron las áreas de medio ambiente y normalización ligüística.

Para llevar a cabo el proceso, el municipio fue dividido en cuatro zonas atendiendo a criterios geográficos y socioculturales. En cada una de estas áreas se organizaron asambleas ciudadanas en las que pudieron participar los mayores de 16 años censados en la localidad. Las asambleas se realizaron en dos convocatorias, la primera en junio y la segunda en septiembre. Las asambleas se practicaron en el polideportivo municipal, en una plaza de la localidad -Plaza de Benimagrell-, en la Casa de Cultura y en una escuela -Escuela Rajoletes o Colegio Lo Romero, según el año-.

En la convocatoria de junio de estas asambleas ciudadanas el gobierno local informó sobre el estado de ejecución de las demandas planteadas durante el pasado ejercicio, se explicó el modo de realización general del proceso y los vecinos presentaron y votaron sus propuestas[777]. La presentación de propuestas

---

[777] Quepa reproducir -literalmente- como curiosidad el texto de algunas propuestas presentadas por los vecinos en los presupuestos participativos de 2008 y que constan en la página del ayuntamiento:

-Número de registro 003-08: *"Conciliación de la vida laboral y familiar. Creo que es una obligación de las Administraciones Públicas crear guarderías públicas. Ahora que he sido madre recientemente, me doy cuenta de la importancia que tienen las cosas para facilitar a las madres dicha conciliación. Creo que URGE en San Juan una guardería/escuela infantil YA."*

-Número de registro 066-08: *"Propongo la creación de un huerto en el patio del colegio público Cristo de la Paz. Constaría de una serie de pilones rectangulares, como de 1,20 m de altura, rellenos de tierra donde se plantarían las hortalizas y demás plantas."*

-Número de registro 154-08: *"Alergias. Los chopos sueltan pelusas blancas y cuando hay viento parece que nieva. Los alérgicos lo pasamos fatal. Cortar chopos (Dr. Pérez Mateo) residencia médicos."*

-Número de registro 164-08: *"Mantenimientos y servicios. La limpieza en la zona Dr. Pérez Mateos y Dr. Severo Ochoa deja mucho que desear. Un factor muy importante son los excrementos de los perros que nos acompañan a cada paso que damos e inundan nuestros hogares al abrir las ventanas de un olor a "pipí" y demás... insoportable. El año anterior hubo quejas respecto a lo mismo y no se ha hecho nada por mejorar. Lo que hay que hacer es habilitar zonas a las afueras donde lleven a los perritos a hacer sus necesidades y continuar con la limpieza diaria de esos lugares. Las multas por no recoger los excrementos han de fijarse ya porque al paso que vamos Nápoles va a ser una ciudad limpísima comparada con esta población."*

-Número de registro 166-08: *"Control de la gente que se apunta a ciertas actividades y no acude quitando la plaza a otros interesados. Penalizar."*

-Número de registro 203-08: *"En la calle Cervantes todavía no se ha retirado la antigua parada del autobús numero 23 que va en dirección Alicante. Muchas veces hay personas sentadas en los bancos de la parada esperando el bus hasta que algún vecino*

se hizo mediante la entrega física de la ficha de la propuesta rellenada por cada vecino en la asamblea -una propuesta por ficha, tantas fichas por vecino como éste deseara-. La presentación de propuestas también se pudo hacer con carácter previo a la realización de la asamblea a través de correo electrónico o acudiendo al ayuntamiento.

En la convocatoria de septiembre los vecinos reunidos en las asambleas priorizaron estas demandas y eligieron a los agentes y representantes -dos por cada una de las cuatro zonas en las que se dividió la ciudad- que integrarían el Consejo Municipal de Participación, órgano supervisor de los presupuestos participativos y de la ejecución por parte del Ayuntamiento de las propuestas de los vecinos. En las asambleas también se convocó la reunión de la Mesa del Presupuesto Participativo y se comunicó a los vecinos la próxima visita de los componentes de la Mesa a las distintas zonas de la ciudad.

En años posteriores el proceso se simplificó y las asambleas ciudadanas se hicieron exclusivamente en mayo. Posteriormente, las cuatro zonas de la ciudad, a través de sus representantes y agentes, hicieron un listado con las propuestas presentadas en las asambleas marcándolas por orden de importancia. Para saber la viabilidad de cada una de las propuestas presentadas -decidir si las mismas eran competencia municipal, cuál sería su valor económico, cómo podrían llevarse a cabo, etc.- el personal técnico del ayuntamiento, durante los meses de julio y agosto, elaboró un informe de cada una de ellas. A la vista de ese informe, los representantes y agentes de las cuatro zonas decidieron cuáles eran las propuestas prioritarias y propusieron que fueran incluidas en los presupuestos municipales. Finalmente, en diciembre, los presupuestos municipales se presentaron para su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento.

Con posterioridad a las asambleas se puso a disposición de los vecinos una Oficina de los Presupuestos Participativos cuyas funciones eran reformular o mejorar las propuestas vecinales hechas en las asambleas, orientar a los vecinos sobre los presupuestos participativos, orientar en la formulación de las propuestas para la segunda ronda de asambleas ciudadanas y consultas vecinales sobre la zona a la que se pertenecía.

---

les avisa de que el autobús ahora pasa por la prolongación de la Rambla. Es una vergüenza que hayan pasado casi años desde que se inutilizó esta parada y aun continúe ahí el poste con el cartel de Parada de Bus."

-Número de registro 212-08: *"Adecuar para los minusválidos la parte de la Rambla de la Libertad. Hay aceras donde no hay rampas y se debe cruzar la calle si se quiere llegar al otro lado. Caminar en zigzag. No es la mejor manera de facilitar el acceso a personas con movilidad reducida."*

Los dos centenares de residentes de San Juan de Alicante que participaron en el primer proceso plantearon al equipo local de gobierno un total de 577 propuestas, siendo mayoritario el número de propuestas presentadas por mujeres y superior el número de mujeres participantes en las cuatro asambleas. Además, las mujeres ocuparon la mayoría de plazas para ejercer de agentes voluntarios que visitaban las zonas y evaluaban la prioridad de las demandas solicitadas.

Las áreas de mantenimiento y servicios acumularon el mayor índice de propuestas ciudadanas, con un 42% del total. Estas propuestas se centraron en cuestiones de alumbrado público, asfaltado, señalización viaria, mobiliario urbano, parques y jardines. Le siguió el departamento de cultura, con un 19% de las propuestas. En tercer lugar, se situó el área de deporte. Las propuestas planteadas no difirieron en el caso de hombres y mujeres, a excepción del área de mantenimiento, más exigida por varones. El transporte fue la materia sobre la que más propuestas se plantearon.

Algunas de las propuestas concretas planteadas fueron el mobiliario de ejercicio para personas mayores en el parque Frank Espinós, el cine de verano, el asfaltado del mercado municipal, las mejoras de la zona de Vistalmar, los cursos de castellano para personas extranjeras, los cursos de valenciano, el incremento de los bancos de la Avenida de Benidorm, la campaña de sensibilización respecto a la limpieza de las calles, el circuito de BMX, etc.

De las 577 propuestas planteadas inicialmente el primer año de realización de los presupuestos participativos y después de que los técnicos municipales valoraran la viabilidad técnica y económica para llevarlas a cabo, el equipo local de gobierno aprobó finalmente 37 propuestas. Su coste ascendió, según cálculos municipales, a 800.000 euros, siendo éste uno de los elementos más relevantes de los presupuestos participativos de San Juan de Alicante, pues esta partida económica representó un 5% del total del presupuesto del ayuntamiento.

3.- Democracia participativa local: un estudio de campo en la provincia de Barcelona.

Como complemento de todo lo expuesto hasta ahora y a modo de enriquecimiento del análisis de la práctica más destacada de la democracia participativa local en distintos municipios de la geografía española, resulta de interés ver en este punto el proyecto de investigación que diversos profesores e investigadores junto con el autor de esta Tesis llevaron a cabo de manera

simultánea con la realización de la presente Tesis entre los años 2007 y 2008 y sobre la materia de estudio de las estas páginas.

Este proyecto de Investigación se tituló *Proposta de sistematització de l´us de les noves tecnologies per a la participació ciutadana: El pla d´acció tecnològica (PAT) - Propuesta de sistematización del uso de las nuevas tecnologías para la participación ciudadana: el plan de acción tecnológica (PAT)-*, y lo realizaron los profesores Josep Maria Reniu i Vilamala (Departamento de Derecho Constitucional y ciencia política de la Universidad de Barcelona) y Jordi Barrat i Esteve (Departamento de Estudios Jurídicos del Estado de la Universidad de Alicante), la investigadora de la Universidad de Barcelona Rosa Badia i Viliella y el investigador de la Universidad de Alicante y autor estas líneas, Alfredo Ramírez Nárdiz. Se realizó entre julio de 2007 y julio de 2008 en el marco del convenio firmado entre la Universidad de Barcelona y la Diputación de Barcelona con fecha de 31 de julio de 2007.

El objeto de este proyecto de investigación fue, desde el análisis de la práctica con la democracia participativa y las nuevas tecnologías de 16 municipios de la provincia de Barcelona, elaborar lo que se vino en llamar el PAT, esto es, el Plan de Acción Tecnológica, cuya finalidad era, desde la experiencia de estos municipios y la extracción de la misma de una serie de conclusiones sobre lo que se debe y lo que no se debe hacer en lo relativo a democracia participativa y nuevas tecnologías, constituirse en manual, instrumento de trabajo o protocolo de guía a seguir para la sistematización de las acciones que puede realizar un municipio para sacarle el máximo rendimiento a las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el ámbito de la participación ciudadana y el desarrollo de la democracia participativa en el conjunto de todos los municipios de la provincia de Barcelona.

La metodología de trabajo se dividió en dos partes. Por un lado se elaboraron las bases teóricas sobre democracia participativa y nuevas tecnologías necesarias para estudiar la práctica concreta de los 16 municipios cuyas experiencias se deseaba analizar. Por otro lado, se visitaron estos 16 municipios y se entrevistó a representantes políticos y técnicos de los diferentes ayuntamientos con el fin de recabar información de primera mano sobre el estado de la democracia participativa y su práctica mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Desde el conocimiento de la democracia participativa y de la influencia en la misma de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se analizó la información obtenida en las entrevistas de los diferentes municipios y, con

esta información analizada y procesada, se elaboró el PAT considerando cuáles eran los puntos fuertes y los puntos débiles de los distintos municipios en su aplicación práctica de la democracia participativa y en su utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en dicho ejercicio de la democracia participativa.

Los 16 municipios analizados fueron elegidos por haber solicitado y obtenido en los años inmediatamente anteriores a la realización del proyecto de investigación algún tipo de subvención económica concedida por la Diputación de Barcelona cuya finalidad fuese alguna materia relativa a la democracia participativa local y a su ejercicio sirviéndose de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Las localidades estudiadas fueron las siguientes:

1.- Callús.
2.- Canyelles.
3.- Cornellà.
4.- Fonollosa.
5.- Granollers.
6.- Manlleu.
7.- Sallent.
8.- Sant Andreu de Llavaneres.
9.- Sant Celoni.
10.- Sant Cugat del Vallès.
11.- Sant Llorenc d´Hortons.
12.- Sant Vicenc de Castellet.
13.- Sitges.
14.- Terrasa.
15.- Vic.
16.- Vilafranca del Penedés.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Una vez hechas las entrevistas y obtenida la documentación pertinente en 13 de los 16 municipios -pues los investigadores no obtuvieron respuesta favorable a la convocatoria de una entrevista en los municipios de Fonollosa, Sallent y Sant Celoni-, se extrajeron las siguientes conclusiones generales sobre materias relativas a la participación ciudadana y la democracia participativa:

a) Tenían un área o un técnico dedicado en exclusiva a participación ciudadana: Callús, Granollers, Manlleu, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Cugat del Vallès, Sitges, Terrasa, Vic y Vilafranca del Penedés.

b) Tenían un Reglamento de participación ciudadana: Granollers, Sant Cugat del Vallès, Manlleu, Sitges, Terrasa y Vic.

c) Habían puesto en práctica algún tipo de procedimiento participativo: Callús, Cornellà, Granollers, Manlleu, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Cugat del Vallès, Sant Llorenc d´Hortons, Sitges, Terrasa, Vic y Vilafranca del Penedés.

d) Habían puesto en práctica algún tipo de procedimiento participativo sirviéndose de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación: Callús -los vecinos votaron los nombres de las calles-, Granollers -se practicaron consultas populares y se puso en práctica una intranet para la toma colectiva de decisiones-, Manlleu -los vecinos participaron sobre la ubicación de un aparcamiento público en la Plaza Mayor-, Sant Andreu de Llavaneres -los vecinos participaron en la organización de la actividad de ocio *Nitjove*[778]-, Sant Cugat del Vallès -los vecinos participaron en las decisiones relativas a la urbanización de una zona del municipio-, Sant Llorenc d´Hortons -se elaboraron presupuestos participativos-, Sitges -se elaboró colectivamente un Pacto Cívico-, Terrasa -se elaboraron presupuestos participativos-, Vic -se tomaron decisiones colectivas sobre el *Barri del Remei*- y Vilafranca del Penedès -se realizó colectivamente una agenda urbanística-.

e) Tenían a disposición de los vecinos un "portal ciudadano" en internet para el intercambio de información con el ayuntamiento: Callús, Manlleu, Terrasa y Vic.

f) Habían puesto en funcionamiento consejos sectoriales: Callús, Cornellà, Granollers, Manlleu, Sant Cugat del Vallès, Sant Llorenc d´Hortons, Sitges, Terrasa, Vic y Vilafranca del Penedès.

Con mayor detalle, se redactaron fichas particulares de cada municipio en las que se hacían constar los resultados pormenorizados de las entrevistas y toda la información obtenida. Algunos de los municipios más interesantes por su

---

778 La experiencia participativa de Sant Andreu de Llavaneres fue bastante interesante, pues la votación popular consistió en la elección del grupo musical que tocaría en las fiestas de la localidad. Debido a que los dos grupos finalistas estaban formados por antiguos participantes del programa televisivo "Operación Triunfo" el número de personas que, sirviéndose de los mecanismos digitales que habilitó el ayuntamiento, votó en la elección popular fue de 3.000 personas -muchas de ellas de fuera de la localidad-, una cifra mucho más elevada de la inicialmente prevista, cuando la población joven del municipio era de sólo unas 1.900 personas. Se llegó al punto de descubrirse foros virtuales en los que unas personas aconsejaban a otras como poder votar varias veces y así poder influir en mayor medida en la decisión final.

mayor desarrollo de mecanismos de participación ciudadana y por su uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para poner en práctica estos mecanismos de participación ciudadana fueron los siguientes:

1.- Granollers:

Confirmaron tener un área de participación ciudadana inserta en un servicio del ayuntamiento llamado Programación de relaciones ciudadanas y servicios de la alcaldía. En la legislatura anterior había un servicio específico de participación ciudadana. En el momento de realizarse la entrevista no tenían un técnico del ayuntamiento dedicado en exclusiva a la participación ciudadana, pero sí una serie de personas que sí que se encargaban de las materias relativas a la participación ciudadana.

El Reglamento de Participación Ciudadana estaba siendo elaborado en el momento en el que se hizo la entrevista. En la legislatura anterior se hicieron las fases previas necesarias para la realización del Reglamento (estudio y valoración de qué organismos y herramientas de la participación ciudadana habría de usar el ayuntamiento; diagnosis de las necesidades del ayuntamiento; valoración de la poca comunicación interna que había en el ayuntamiento sobre los distintos procesos y consejos que el municipio había puesto en funcionamiento; valoración de los resultados producidos con la política de que cada concejalía se encargara en su área de actuación de la participación ciudadana y que no hubiera una única concejalía de participación ciudadana; etc.) y se analizaron una serie de problemas detectados:

a) falta de coordinación entre concejalías y fuerzas políticas del ayuntamiento hasta el punto de que llegaban a competir entre ellas para poner en marcha mecanismos de participación ciudadana.

b) los vecinos estaban movilizados en varios proyectos participativos simultáneamente, lo cual les hacía cansarse y perder interés.

c) nadie en el ayuntamiento se encargaba de hacer el seguimiento y dirección de los proyectos participativos.

Ante la falta de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas del ayuntamiento se decidió promover un Reglamento de Participación Ciudadana, siendo la voluntad del ayuntamiento entender la participación ciudadana como una herramienta de acercamiento entre el ayuntamiento y los ciudadanos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

En el momento de la entrevista, los mecanismos de intercambio de información entre el ayuntamiento y los vecinos y los instrumentos de participación ciudadana de los vecinos de Granollers eran:

a) La página web del ayuntamiento denominada "Granollers opina." A través de esta página se hacían periódicamente preguntas a los vecinos buscando su opinión sobre determinados temas municipales. Estas consultas no eran de carácter vinculante para el ayuntamiento y lo único que se buscaba es conocer lo que pensaban los vecinos.

b) Utilización del portal *Consensus*.[779]

c) Sirviéndose de los consejos sectoriales se fomentaba que los vecinos participasen en función de sus preocupaciones concretas. Se invitaba a los vecinos a reuniones, sesiones con las diferentes concejalías, etc.

d) Se realizaban consultas populares cuyo resultado era de carácter no vinculante y sólo consultivo.

e) Los ciudadanos podían mandar consultas al ayuntamiento -tanto a las concejalías como a los grupos políticos- sobre temas concretos.

2.- Manlleu:

La persona que recibe a los investigadores es la concejala de cultura y servicios a la ciudadanía, Maria Rosa Collell i Domenech, junto con el responsable del *Institut de desenvolupament econòmic,* el cual gestiona todas las actividades de participación ciudadana vinculadas al desarrollo de proyectos subvencionados en la convocatoria de la *Llei de Barris* de la Generalitat de Cataluña. Desde el ayuntamiento consideraban que la subvención pública para el desarrollo de la democracia participativa era clave y esencial para el desarrollo del municipio.

En el momento de la entrevista, el municipio contaba con un Reglamento de Participación Ciudadana desde hacía ya dos legislaturas, aunque nunca se

---

[779] *Consensus*, ciudadanos en red, es un portal web mantenido por la Generalitat de Cataluña cuyo objetivo es permitir el intercambio de información y la comunicación entre ciudadanos y poderes públicos en el ámbito de la CCAA de Cataluña. Ha tenido varias versiones -actualizaciones y versiones mejoradas-. Es bastante popular y lo utilizan o lo han utilizado bastantes municipios catalanes. *Consensus* está impulsado por el Instituto Catalán de Tecnologías (ICT), LOCALRET y la Fundación Jaume Bofill. Sólo durante el año 2002 diez municipios catalanes lo utilizaron.

había acabo de aplicar por completo. Llama la atención que la gestión de los procesos participativos en Manlleu estaba externalizada, encargándose de la misma una consultora ajena al ayuntamiento llamada *"Indic"*, la cual realizó el sociograma y practicó las distintas etapas de consulta, discusión y deliberación. Este proceso de externalización se llevó a cabo a raíz de la problemática surgida con los "Pisos de Can García", una zona de la localidad con un fuerte tanto por ciento de población inmigrante.

Respecto a la práctica de mecanismos participativos sirviéndose de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en Manlleu se realizó un *Pla director de la societat de la informació* utilizando como herramienta la plataforma *Consensus.* Afirmaron no haber quedado muy satisfechos con esta plataforma, la cual, para ellos, no había demostrado tener mucha utilidad en los procesos del POUM y del aparcamiento subterráneo de la Plaza Mayor de Manlleu. Por ello, en los trabajos vinculados a la *Llei de Barris* (barrios de Sant Antoni y Mercat Municipal) optaron por utilizar otra web creada por el *Institut de desenvolupament econòmic* en la que había un formulario mediante el cual los vecinos podían tomar parte en los procesos. No obstante, estos formularios sólo eran para tomar el pulso a la opinión pública, pues eran anónimos y no vinculantes.

Dos años atrás, en Manlleu se realizó un proceso de votación popular (no exactamente una consulta popular, pues no había una pregunta concreta, sino una variedad de opciones) para la elección de uno de los grupos musicales que tocarían en las fiestas mayores de la localidad. Esta elección se hizo mediante el envío de correos electrónicos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- <u>Sant Cugat del Vallès:</u>

Este municipio tenía cuando se hizo la entrevista un departamento específico de participación ciudadana que se creó en el curso político 2002-2003 con el fin de ayudar al desarrollo y ejecución de los proyectos participativos que se pusieran en marcha en el municipio, así como para modificar la regulación local sobre participación ciudadana. Había un técnico dedicado en exclusiva a estas materias.

Sant Cugat tenía una larga experiencia de más de veinte años en consejos sectoriales y territoriales. Los territoriales se reunían mensualmente y los sectoriales semestralmente. Su convocatoria dependía del alcalde o del concejal correspondiente aunque se preveía la posibilidad de que un porcentaje de sus miembros también lo pudieran convocar. La asistencia media era de unas 15

personas, mayoritariamente representantes de asociaciones de la localidad, pero también vecinos a título individual. El orden del día lo determinaba el alcalde, aunque había turno de ruegos y preguntas y la posibilidad de proponer la inclusión de determinadas cuestiones en el orden del día. En todo caso, los consejos eran de carácter consultivo.

Además de la estructura estable de consejos, en Sant Cugat se llevaron a cabo planes participativos sobre materias concretas tales como el plan de Cultura, el de Juventud, el de la Sociedad de la Información, el de Agenda 21 y el de Movilidad -este último se materializó en el rediseño por los vecinos de una rotonda diseñada por el ayuntamiento-. No obstante, estos planes no han desembocado en la realización de ninguna consulta popular.

En materia de utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo de la participación ciudadana en Sant Cugat se han utilizado *Consensus, Delibera*[780] y el portal municipal de entidades. Desde el ayuntamiento afirmaron en la entrevista que su voluntad siempre había sido tomar parte en todas las nuevas iniciativas que se les propusiesen desde el gobierno autonómico o de las que ellos tuvieran conocimiento. Esto les llevó a participar en algunas iniciativas exitosas y en otras que no lo fueron tanto.

Así, por ejemplo, con *Consensus* les fue bastante bien y, en el momento de realizar la entrevista, tenían intención de servirse de él para la reforma del Reglamento de Participación Ciudadana. Con el portal *Delibera* también tuvieron buenos resultados al utilizarlo dos años antes de la entrevista en un proceso de Agenda 21, el cual tuvo un importante éxito siendo mayor la participación virtual que la física. En este proceso se permitía a los vecinos informarse de cada actividad que se emprendía, comentarla entre ellos y, finalmente, votarla.

Con el portal de entidades el ayuntamiento de Sant Cugat se comprometió a proporcionar alojamiento virtual, formación, subdominio y servicios parecidos a aquellas entidades del municipio que así lo solicitaran. Para poder hacer esto el ayuntamiento contrató los servicios de la empresa *Districte Digital S.L.* En el momento en el que se hizo la entrevista había más de setenta entidades del municipio con página web. Debido a esta iniciativa, el ayuntamiento obtuvo el Premio Tecnimap para administraciones locales y la Diputación de Barcelona promovió la extensión de esta práctica a todos los municipios de la provincia.[781]

---

780 *Delibera* es una aplicación elaborada por el patronato *Flor de Maig* que posteriormente se independizó formando una consultoría autónoma y privada.

781 Aun y el interés del ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès en destacar el portal

Resultó curioso descubrir que en Sant Cugat habían estado muy cerca de realizar una experiencia de consulta popular mediante voto electrónico, con la colaboración de la empresa *Scytl*, pero que finalmente no se realizó -aun y tenerla ya presupuestada- por no ponerse de acuerdo en qué pregunta formular a los vecinos en la consulta popular. Según se explicó en la entrevista, desde el ayuntamiento tenían voluntad de profundizar en la democracia participativa, pero no querían arriesgarse a plantear a los vecinos una consulta popular sobre un tema delicado. Por ello, al final no decidieron qué preguntar y optaron por no preguntar nada.

4.- Sant Llorenc d´Hortons:

Este municipio fue uno de los más interesantes a estudiar por su experiencia de varios años con los presupuestos participativos. Experiencia que, sin embargo, fue bastante poco exitosa, motivo precisamente por el cual resultó interesante su estudio, pues, por lo general, casi todos los municipios que emprenden una experiencia de presupuestos participativos o bien tienen éxito o bien dicen tenerlo para, así, beneficiarse de la positiva imagen que los mismos tienen en la actualidad.

Sin embargo, el concejal encargado de democracia participativa no dudo en reconocer que tras unos cuatro años de práctica de los presupuestos participativos, los mismos tuvieron que eliminarse por su resultado escasamente satisfactorio. Se realizaron entre los años 2002 y 2006, siguiendo en el procedimiento la experiencia de Rubí, y siendo la media de asistencia a las asambleas de los presupuestos participativos de unos 40 vecinos -Sant Llorenc tenía cuando se hizo la entrevista unos 2.500 vecinos-, cifra que fue descendiendo progresivamente desde el primer al cuarto año llegando a asistir sólo 3 o 4 vecinos en los dos últimos años, motivo éste -la bajísima participación- que provocó que dejasen de hacerse asambleas y que acabasen por abandonarse los presupuestos participativos.

---

de entidades, lo cierto es que resulta bastante discutible considerar que esta iniciativa -por muy premiada que hubiera sido- fuera un verdadero ejemplo de democracia participativa. Desde luego, el ayuntamiento colaboraba con las entidades del municipio y les facilitaba tener un espacio virtual desde el cual relacionarse, pero este tipo de acción no implica democracia participativa alguna. En todo caso, supone una buena colaboración entre el ayuntamiento y las entidades del municipio, pero no parece haber ampliación alguna del derecho a la participación política directa, no parece haber elementos propios de la democracia participativa.

La partida de los presupuestos municipales que el ayuntamiento dedicaba a los presupuestos participativos en principio no estaba limitada, dependía del número de las peticiones que hicieran los vecinos. Las asambleas de los presupuestos participativos se realizaban en el ayuntamiento cada mes de mayo y las presidía el alcalde. El funcionamiento de las asambleas -debido a las pocas personas que asistían y que acabaron siendo siempre las mismas- era muy sencillo: los vecinos exponía sus solicitudes, el alcalde y los concejales les orientaban sobre qué pensaban ellos que era lo mejor y lo peor respecto a cada solicitud y, finalmente, los vecinos votaban a mano alzada. En la entrevista el concejal insistió en que la decisión final recaía en los vecinos, si bien, en la práctica admitía que el alcalde no estaba vinculado por la decisión popular.

Los logros obtenidos por los presupuestos participativos fueron materialmente limitados. Así, se plantó un árbol allí donde un vecino pidió que se plantase y se edificó un centro infantil. Resulta llamativo ver hasta qué punto el alcalde fue capaz de orientar a los vecinos, pues, en un principio, allí donde finalmente se edificó un centro infantil los vecinos habían solicitado que se edificase un centro lúdico. También se tomaron iniciativas sobre la instalación de placas solares.

Lo realmente interesante de la experiencia con los presupuestos participativos en Sant Llorenc fueron los motivos profundos de su fracaso o cómo un instrumento de la democracia participativa que triunfa en ciudades suramericanas con grandes bolsas de pobreza, fracasa en un próspero pueblecito catalán. Según el concejal que se sometió a la entrevista, los vecinos no estuvieron en ningún momento muy interesados por los presupuestos porque vivían bien. Sant Llorenc era, cuando se hizo la entrevista, un pueblo de 2.500 habitantes que sólo en el año 2007 había creado más de 800 empleos nuevos y fijos -un tercio del pueblo-, que disponía de tres centros de salud, de colegio público, de guardería, de polideportivo, de piscina y de *casals d´estiu* para que los niños del municipio tuvieran vacaciones de verano a bajo precio.

Para el concejal, los vecinos no asistieron a las asambleas de los presupuestos participativos porque casi ninguno de ellos tenía realmente nada que pedir, porque, según decía, cuando se vive bien y se tienen todos los servicios públicos cubiertos, la política y los problemas del pueblo no interesan tanto. Más allá de las opiniones del concejal -miembro del equipo de gobierno municipal-, resulta un punto interesante para la reflexión observar que, cuando la situación de un municipio es negativa (pobreza, marginalidad, etc.), los presupuestos participativos pueden ser muy útiles en tanto en cuanto se convierten en herramienta no sólo de solución de problemas concretos, sino, particularmente de inclusión de grupos sociales excluidos, los cuales ven que se cuenta con ellos

y que se valora sus opiniones, pero, cuando la situación del municipio es positiva, puede darse el caso de que los presupuestos participativos tengan un escaso recorrido porque ni haya muchos problemas concretos cuya solución atraiga la participación de los vecinos, ni muchas personas cuya exclusión social ayudar a evitar.

Otra actividad interesante que se llevó a cabo en Sant Llorenc d´Hortons fue la de *La Beguda: construcció participativa.* La Beguda es un barrio que se encuentra repartido entre tres municipios uno de los cuales es Sant Llorenc. Debido a esta circunstancia, el suministro de servicios resultaba problemático, siendo especialmente compleja la limpieza de las calles (el concejal comentaba en la entrevista que era habitual que en la misma calle una acera fuera limpiada cada día y la otra no lo fuera nunca). Ante esta situación un grupo de vecinos decidió organizarse y comenzar un intercambio de ideas para buscar formas de solucionar el problema de La Beguda.

Este diálogo vecinal llevaba ya en marcha un año cuando se hizo la entrevista y, por aquel entonces, aun estaba en marcha. El ayuntamiento pidió una subvención para fomentarlo que se llamó *La Beguda: construcció participativa.* Los vecinos se organizaban en asambleas en las que eligieron representantes vecinales y en las que exponían sus necesidades y votaban sus prioridades, siendo la limpieza urbana y la recogida de basuras algunas de las más destacadas.

Los representantes vecinales se reunían mensualmente con los tres ayuntamientos en cuyos municipios se repartía el barrio de La Beguda. Debido a que las propuestas de los representantes vecinales siempre afectaban a los tres municipios, se decidió organizar una mancomunidad para coordinar las acciones emprendidas. Cuando se hizo la entrevista se encontraban en el proceso de poner en marcha esta mancomunidad y las reuniones vecinales giraban básicamente alrededor del estado de desarrollo de la mancomunidad, dedicándose el tiempo de las mismas a que los ayuntamientos explicasen a los vecinos este estado.

5.- <u>Sitges:</u>

En la entrevista los técnicos del ayuntamiento afirmaron que todas las actividades participativas se habían hecho en los cuatro años anteriores (periodo 2003-2007). La primera actividad participativa que hicieron fue el *Consell d´infants* y de ahí fueron surgiendo las demás siendo siempre -según explicaron los representantes del ayuntamiento- el alcalde, y su voluntad de

que las decisiones del municipio fueran consensuadas, el promotor de todas las actividades participativas.

El *Consell d´infants* era un consejo de alumnos formado por niños de 5º de primaria elegidos para dos años por sus compañeros de escuela. La función de este consejo era elegir materias que considerasen que el ayuntamiento debía abordar y, a continuación, proponerle al alcalde su realización. Las reuniones de este consejo eran mensuales y los niños las realizaban asistidos por un técnico y un administrativo del ayuntamiento. La mayoría de las propuestas que habían hecho los niños hasta la fecha en que se realizó la entrevista tuvieron por objeto necesidades colectivas del municipio y no sólo de ellos como niños.

En Sitges había cuando se hizo la entrevista un Reglamento de Participación Ciudadana y, además, un Pacto Cívico elaborado mediante la participación de los vecinos. El Pacto Cívico era un decálogo de medidas propuestas por los vecinos para conseguir una Sitges mejor. El Pacto se elaboró a lo largo de un periodo de un año durante el cual existía un consejo dedicado al Pacto pudiendo los vecinos enviarle correos electrónicos con sus propuestas y sugerencias.

Había reuniones bimensuales organizadas por el alcalde con los vecinos, representantes de las organizaciones municipales, de las asociaciones y de los gremios. Con representantes de todos estos colectivos se organizó una comisión formada por 20 personas aproximadamente la cual se reunía cada dos meses para debatir sobre el Pacto. Cuando se hizo la entrevista, y habiéndose concluido ya el Pacto Cívico, esta comisión se reunía cada 6 meses.

En Sitges se hacían también reuniones de barrio. Con ellas el alcalde aprovechaba para ir barrio por barrio reuniéndose con los vecinos y explicándoles las medias del ayuntamiento para cada uno de los 22 barrios de la ciudad. Había una reunión por barrio y año aunque la frecuencia no era fija. El funcionamiento de las reuniones era asambleario teniendo lugar en locales de cada barrio y con una asistencia media de unos 40 vecinos, los cuales podía presentar sus solicitudes al alcalde mediante papeletas de peticiones.

Cada reunión de barrio, con un técnico del ayuntamiento siempre presente, empezaba con una exposición del alcalde de las actuaciones que el ayuntamiento había emprendido en el barrio durante el año anterior. Había entonces un turno de preguntas y respuestas y, a continuación, la presentación al alcalde de peticiones y sugerencias que el escuchaba y que se comprometía a tener en cuenta. La voluntad del alcalde era utilizar estas reuniones para

conseguir consenso vecinal pero lo que en ellas se propusiese o solicitase no le vinculaba formalmente.

También existían consejos territoriales. Se hacían en tres barrios de Sitges, que eran Garraf, Botiga y Pineda. El objeto era acercar estos tres barrios, físicamente separados, a la ciudad y ayudarles a tener mejores servicios públicos escuchando a sus vecinos. Así, en las reuniones el alcalde escuchaba las peticiones de los vecinos que acudían a las mismas a través de sus asociaciones y no individualmente, aunque la entrada a las reuniones era libre. Las decisiones tomadas en estos consejos territoriales no vinculaban formalmente al alcalde.

Cuando se hizo la entrevista también había consejos sectoriales. Sirviéndose de ellos el alcalde se ponía en contacto con las distintas organizaciones y asociaciones de Sitges y éstas le pedían actuaciones, ayudas, etc. para los sectores empresariales o sociales a los que representaban.

6.- Terrasa:

Al hacerse la entrevista, en Terrasa había una concejalía de participación ciudadana dentro de la concejalía de presidencia. En ella trabajan 15 personas con dedicación exclusiva. Como concejalía existía desde 1979, pero como servicio desde 1985. Tenían Reglamento de Participación Ciudadana desde 1989 modificado en 1995 y en la época de la entrevista lo estaban modificando de nuevo con previsiones de tenerlo terminado a lo largo del año 2008. También tenían en desarrollo un Plan Estratégico de Participación que pensaban terminar a lo largo de 2008.

Las formas de participación de los vecinos de Terrasa y las de comunicación del ayuntamientos con ellos eran variadas:

a) a través del Portal Ciudadano de Terrasa: mediante foros, buzón virtual de quejas y sugerencias, etc.

b) página web del ayuntamiento mediante la cual se podían hacer trámites administrativos.

c) a través de *Consensus*: su uso era muy elevado en Terrasa.

d) mediante el envío de sms a los vecinos por parte del ayuntamiento para comunicar la realización de obras, agenda juvenil, comunicación de notificaciones, etc.

Había en marcha diversos proyectos participativos tales como presupuestos participativos, Agenda 21, reordenación de espacios públicos, etc. Esto era así hasta el punto de que cualquier acción pública debía incorporar obligatoriamente un proceso participativo. En el momento en que se realizó la entrevista, desde el ayuntamiento se planteaban la posibilidad de tener una única via de canalización de la participación en forma de proyectos ciudadanos: se les destinaría un presupuesto, se realizaría la elección de unos pocos proyectos finalistas de entre todos los presentados y se haría una votación popular entre todos los vecinos de Terrasa para elegir los que finalmente se harían.

7.- Vilafranca del Penedès:

El ayuntamiento decidió promover las actividades participativas desde el año 2003. La sección de participación ciudadana de Vilafranca estaba integrada, cuando se hizo la entrevista, en el gabinete de comunicación del ayuntamiento. Para la técnica que tomó parte en la entrevista no era necesario aumentar la plantilla dedicada a participación ciudadana, ni tampoco que hubiera una concejalía dedicada en exclusiva a la participación ciudadana, pues, para ella, la participación ciudadana debía ser una materia transversal de la que se hicieran cargo todas las concejalías en conjunto sirviéndose de la técnica de participación ciudadana como persona que se coordinase con las distintas concejalías según la acción participativa afectara a unas o a otras.

No tenían un Reglamento de Participación Ciudadana, pero el Reglamento Orgánico Municipal contenía una sección dedicada a participación ciudadana. Vilafranca tenía 7 consejos sectoriales, pero no tenía consejos territoriales. Estos consejos sectoriales eran de carácter consultivo y admitían sólo a entidades, no a ciudadanos particulares. Se reunían cada tres o cuatro meses. Su funcionamiento era de tipo informativo y de debate, siendo la decisión final siempre de carácter técnico.

Como proyecto de referencia en participación ciudadana, galardonado con el Premio de Innovación Democrática de la Generalitat de Cataluña 2007, se citó en la entrevista el proceso participativo practicado en 2005 para determinar los usos futuros de la cubierta -el espacio liberado- construida sobre las vías soterradas del tren. El ayuntamiento confeccionó un cuaderno de debate

ciudadano disponible en papel y también en formato digital a través de la web del ayuntamiento.

En este cuaderno se incorporaba un dibujo sobre cómo iba a quedar el terreno liberado por el soterramiento de las vías y el aspecto de la cubierta y se preguntaba a los vecinos que uso dar a esos terrenos. El ayuntamiento recibió 3000 respuestas a esta pregunta -de las cuales sólo 15 llegaron por vía informática-. El ayuntamiento se comprometió a respetar la decisión tomada por los vecinos una vez la cubierta fuera terminada -porque cuando se hizo la entrevista aun no estaba terminada-.

En Vilafranca se habían llevado a cabo más procesos participativos tales como el relativo a la agenda urbanista, el que afectaba a la movilidad en la Rambla Nuestra Señora o el que cuando se hizo la entrevista estaba en marcha y que debía culminar con la creación de un *Consell d´Infants.* Manifestaron su voluntad de iniciar un proceso de presupuestos participativos y, para ello, se habían puesto en contacto con Rubí como municipio de referencia en esta materia en la provincia de Barcelona.

Realizadas todas las entrevistas y obtenidos todos los datos sobre los distintos municipios, el grupo de investigación propuso una serie de medidas para promocionar la participación ciudadana y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo de dicha participación ciudadana. Estas propuestas constitutivas del PAT fueron:

1.- Principio: la iniciativa de los procesos de participación ciudadana es siempre del ayuntamiento.
Propuesta para el futuro: ya que los ciudadanos no tienen la decisión final del proceso participativo, al menos es necesario que tengan la posibilidad de iniciarlo. Esto es, los ciudadanos deben poder iniciar los procesos participativos. El método para hacerlo podría ser con la recogida de firmas utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La iniciativa de esta recogida de firmas podría ser de un ciudadano o de un conjunto de ciudadanos -por ejemplo, una asociación-.

2.- Principio: el intercambio de información se produce básicamente entre el ayuntamiento y los ciudadanos.
Propuesta para el futuro: es necesario hacer una web especial para el intercambio de información sobre procesos participativos entre ayuntamientos. Así, todos los ayuntamientos podrán conocer las prácticas participativas puestas en marcha por sus ayuntamientos vecinos.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

3.- Principio: tendencia a la representatividad. La participación de los ciudadanos en los procesos participativos generalmente se realiza mediante la intercesión o intermediación de asociaciones.
Propuesta para el futuro: es necesario que los ciudadanos puedan tomar parte en los procesos participativos directamente y sin la mediación de asociaciones siempre que así lo deseen. Por ejemplo, es necesario que se extienda la práctica de que los vecinos puedan votar directamente en todas las asambleas vecinales y no mediante las asociaciones de las que formen parte. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden ser la herramienta necesaria para esto.

4.- Principio: la periodicidad de las consultas y las deliberaciones depende de la voluntad del ayuntamiento.
Propuesta para el futuro: es necesario promover una periodicidad fija en las consultas y las deliberaciones. Esto es, es necesario que los ayuntamientos se comprometan a hacer consultas a los vecinos, asambleas, deliberaciones, etc. con una periodicidad fija -por ejemplo, cada 3 o 6 meses-. Para realizar con mayor facilidad estas consultas y deliberaciones y comunicar los resultados se podrían utilizar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

5.- Principio: la decisión final en los procesos participativos es del ayuntamiento.
Propuesta para el futuro: este hecho no se puede modificar sin un cambio legislativo, por ello es necesario que, al menos, los vecinos puedan votar siempre las propuestas participativas -aunque su voto no sea vinculante, sí tendrá peso moral en el municipio-. Resulta especialmente importante que la decisión de los vecinos conste públicamente, en particular cuando se opone a la voluntad del ayuntamiento.

De forma corta, se propusieron una serie recomendaciones sobre las necesidades a realizar y las modificaciones a emprender en la situación actual para el desarrollo de la participación ciudadana y del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en este desarrollo:

1.- Redacción necesaria de un Reglamento de Participación Ciudadana en todos los municipios (pues que se inicien o no procesos participativos no puede depender en exclusiva de la voluntad personal del alcalde o de un concejal).

2.- Establecimiento de una normativa autonómica y/o municipal de administración electrónica para potenciar el uso de las nuevas tecnologías de cara al desarrollo de la participación ciudadana.

3.- Utilización complementaria de las nuevas tecnologías como canal de retorno a la ciudadanía de los resultados de los procesos participativos (se usarían así la web municipal, correos electrónicos, etc.).

4.- Creación de una plaza estable de técnico en participación ciudadana y nuevas tecnologías.

5.- Creación de un organismo vinculado a la participación ciudadana que pueda operar en colaboración/cooperación con el ayuntamiento, pero que también trabaje como organismo autónomo.

Fijados estos puntos, se determinaron los siguientes objetivos básicos como aquellos hacia los que había que dirigirse:

a) delimitación de los vínculos jerárquicos y orgánicos de responsabilidad en la gestión local de la participación ciudadana y las nuevas tecnologías.

b) evaluación interna de los procesos de participación ciudadana.

c) exigencia de evaluación externa de los procesos de participación ciudadana y retorno de esa información a los vecinos.

d) evitar la externalización de los procesos de participación ciudadana y su ejecución por empresas privadas ajenas al ayuntamiento.

Un punto muy destacable a la hora de analizar la situación de la democracia participativa en todos los municipios catalanes estudiados fue la constatación de que en la práctica totalidad de ellos existían prácticas participativas, es decir, de participación ciudadana, pero en muy pocos, si no en casi ninguno, se habían producido verdaderas experiencias de democracia participativa.

Como ya se ha señalado en diversos puntos de este trabajo y como bien apuntó el Tribunal Constitucional en su STC 103/2008, de 11 de septiembre, no es lo mismo la democracia participativa (democracia directa en los términos exactos utilizados por el Tribunal Constitucional) que el mero fenómeno participativo. El fenómeno participativo y con él la participación ciudadana es un concepto mucho más amplio que la democracia participativa, a la cual engloba y supera con mucho en tamaño.

La participación ciudadana incluye multitud de procesos que son participativos y permiten que la ciudadanía se relacione más y mejor con su gobierno y su administración, pero no todos estos procesos participativos se pueden considerar como de democracia participativa. Algunos sí, pero no todos. Ni siquiera la mayoría. Pues, parece apropiado afirmar que, para que un proceso pueda ser considerado de democracia participativa, resulta importante que, aunque sea sólo aproximadamente, cumpla los requisitos de sujeto, objeto y procedimiento fijados por el Tribunal Constitucional. Democracia participativa es un referendo -en el ámbito local una consulta popular- o una iniciativa legislativa popular, pero es discutible que lo sea una encuesta a los ciudadanos o un intercambio de información con el ayuntamiento.

Si el alcalde de una localidad -como sucedía en casi todas las que fueron analizadas en el proyecto de investigación- decide *motu propio* ponerse en contacto con sus vecinos, explicarles el porqué de las actuaciones del ayuntamiento, pedirles de manera formal su opinión y, en mayor o en menor medida, tenerla en cuenta antes de tomar una decisión municipal comprometida, eso supone una ampliación de la participación ciudadana, pero no necesariamente de la democracia participativa.[782]

Esta reflexión resulta de especial interés cuando se analizan muchos de los procesos de participación ciudadana puestos en marcha en multitud de municipios, no sólo de los estudiados en este proyecto de investigación, sino de

---

[782] Así, en no pocos municipios, los concejales o alcaldes confesaban que los procesos de participación ciudadana emprendidos realmente no tenían mérito alguno, sino que, de hecho, eran la simple ordenación de las decenas de preguntas a las que eran sometidos por sus vecinos al entrar cada día en el bar o en el restaurante del pueblo. Es decir, en un municipio de pocos miles de habitantes, como eran varios de los que se investigaron, que el alcalde intercambie información con los vecinos y les consulte antes de tomar decisiones relevantes para la vida municipal no es tanto una profundización democrática mediante el uso de la democracia participativa, sino más bien una forma del alcalde de llevarse bien con sus vecinos, garantizarse su reelección o, al menos, asegurarse de que en el pueblo no le retirarán la palabra por una decisión mal tomada de forma unilateral.

Por poner un ejemplo cinematográfico, que el alcalde interpretado por Pepe Isbert en "Bienvenido Mr. Marshall" se asomase al balcón del ayuntamiento y frente a todos los vecinos les dijese a voz en grito que les debía una explicación y que una explicación era lo que les iba a dar, no significa ni que Pepe Isbert fuera un demócrata participativo convencido, ni tan siquiera que supiera qué era la democracia participativa. Significa tan sólo que tenía el suficiente sentido común para hablar con los vecinos y, de una u otra manera, explicarles sus actuaciones como alcalde. El intercambio de información entre el ayuntamiento y los vecinos puede ser un proceso participativo, pero no es necesariamente un instrumento de la democracia participativa.

toda España. La mayoría de estos procesos son llamados indistintamente de participación ciudadana o de democracia participativa cuando, como ya se ha señalado, estos no son conceptos sinónimos.

Lo cierto es que casi todos estos procesos tienden a cumplir solamente con los primeros niveles de la ya citada páginas atrás escala de participación ciudadana de Arnstein[783], esto es, con los niveles de información -transmisión de información del ayuntamiento a los vecinos-, comunicación -movilización de esa información recibida entre los vecinos y retorno de la misma al ayuntamiento- y consulta -intento por parte del ayuntamiento de conocer las opiniones de los vecinos-, pero pocas veces se cumple con el nivel de deliberación -realización de debates y discusiones sobre el proceso participativo- y casi nunca o nunca con el de participación en la toma de decisiones -adopción por los vecinos de una decisión vinculante para las autoridades-.

Con lo cual, lo que en principio se llama indistintamente proceso participativo o proceso de democracia participativa, más allá de la confusión en los términos, en realidad y en la práctica no deja de ser más que un proceso, en no pocas ocasiones bastante informal, iniciado por el ayuntamiento para conocer lo que piensan sus ciudadanos, darles cierto derecho a opinión y poco más.

Con esto no se pretende afirmar que sólo es democracia participativa aquello que cumple los cinco niveles de la escalera de Arnstein -pues la nota de vinculación de la decisión tomada por los ciudadanos no se da en muchos procesos que sí se pueden considerar de democracia participativa, como un referendo consultivo, por ejemplo-, pero sí que sería recomendable que se regulara, ya autonómicamente, ya mediante la simple coordinación de los municipios de cada provincia, que en todo proceso de participación ciudadana que se realizara hubiese un mínimo de formalidades comunes a cumplir -del tipo de las que requiere el Tribunal Constitucional para considerar un proceso como de democracia participativa- por parte del ayuntamiento.

En caso contrario, y como parece demostrar la práctica estudiada en este proyecto de investigación realizado en la provincia de Barcelona entre 2007 y 2008, en no pocas ocasiones las expresiones participación ciudadana o, incluso, democracia participativa, se acaban por utilizar con cierta gratuidad por ayuntamientos cuya verdadera voluntad no es tanto acercar el gobierno y la

---

783 Arnstein, S. R. "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, julio de 1969, págs. 216-224. http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf

administración a los ciudadanos haciéndoles profundizar en su derecho fundamental a la participación política directa y permitiéndoles controlar mejor a sus representantes y gestores públicos, sino, más bien, beneficiarse de la carga positiva que estas expresiones tienen hoy en día para garantizarse reelecciones políticas o un cierto consenso municipal a la hora de tomar decisiones complejas, lo cual no tiene por qué ser especialmente criticable, pero tampoco parece ser el objetivo esencial de la participación ciudadana en general y de la democracia participativa en particular.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Tras la exposición de las materias que se propusieron estudiar, lo que corresponde en este último punto es, por un lado, efectuar una recapitulación de lo visto que permita tener una visión de conjunto de lo estudiado y, por el otro, un análisis, de una naturaleza más intensamente propositiva que el hecho hasta ahora, de las cuestiones más destacadas que se examinaron en las páginas anteriores.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Se pretende, por tanto, volver sobre determinados puntos surgidos a lo largo del estudio. Puntos que se consideran el resumen, la esencia de los conceptos básicos y más relevantes que han sido vistos, y puntos que, por su naturaleza y características, merecen una cierta reflexión y abertura a la opinión antes de dar por concluido este estudio sobre la democracia participativa.

Para que este proceso de recuperación y proposición sea más fácilmente afrontable y goce de una mayor compresión, en un primer lugar se realizará una enumeración y breve explicación de las principales conclusiones obtenidas para, a continuación, exponer en detalle cada una de estas conclusiones. Cada conclusión estará relacionada siempre con la que viene a continuación, de modo que, aunque formalmente el texto se divide en secciones temáticamente estancas, en la práctica éste puede ser leído como una continuidad.

Hay que destacar que en las siguientes páginas se intenta dotar al lenguaje usado de una mayor libertad narrativa y de expresión, de una mayor permisividad para la conexión de datos y conceptos y, en general, de un ritmo y estilo discursivo más abierto y dinámico que el que, por motivos de exposición, se ha adoptado en el resto de preguntas de este estudio.

I.- ENUMERACIÓN DE CONCLUSIONES

1.- La democracia participativa consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos -referendos, iniciativas populares, etc.- cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad, con el deseo no sólo de acercar el gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de los mismos a la participación política, sino también con la voluntad de controlar mejor a los gobernantes, de someterlos, mediante dichos instrumentos de participación popular, a una mayor transparencia y a un control más severo por parte de los ciudadanos.

2.- No es posible entender la democracia participativa si no se hace en relación con la democracia representativa. La democracia participativa es el resultado de la relación de las ideas participativas con la democracia representativa. La esencia de la democracia participativa es reformar la democracia representativa, mejorarla y acercarla a los ciudadanos. El nacimiento de la democracia participativa es un elemento de la evolución personal de la democracia representativa. La democracia participativa no ha sido llamada a substituir a la democracia representativa, sino a complementarla y a enriquecerla.

3.- La democracia participativa no es un concepto inequívoco ni de definición sencilla. Hace apenas unas pocas décadas ni siquiera existía el término democracia participativa y su uso, además de reciente, se caracteriza por ser confuso. Varios son los conceptos que se mezclan entre ellos y con el de la democracia participativa, que son usados en no pocas ocasiones de forma equívoca e inexacta cuando no directamente errónea bien sea por considerarlos sinónimos de democracia participativa, bien sea por no acertar a la hora de determinar dónde acaban los unos y empieza la democracia participativa. Estos conceptos son democracia directa, democracia semi-directa, participación ciudadana y gobernanza:

a) La democracia directa es un sistema que existió cuando no existían la mayoría de los pilares básicos de la convivencia social actual, como por ejemplo

los derechos fundamentales, y cuya implantación en el presente pertenece más a la elucubración o a la política-ficción que a una posibilidad real. La democracia participativa es mucho más humilde en sus objetivos que la democracia directa. La democracia participativa sólo busca complementar y mejorar a la democracia representativa. La democracia directa se plantea como sustituto de la democracia representativa.

b) Democracia semi-directa y democracia participativa son términos que hacen referencia a realidades muy similares y las diferencias entre ambos más habría que buscarlas en los distintos momentos históricos en los que aparecen y en los instrumentos participativos concretos asociados en dichos momentos a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, que a diferencias conceptuales profundas. Con la expresión democracia semi-directa se hace referencia a unos pocos instrumentos participativos, mientras que con la expresión democracia participativa se hace referencia a un número mayor de instrumentos participativos, pero en ambos casos se trata de complementar la democracia representativa con una serie de mecanismos de participación directa. No son conceptos muy diferentes el uno del otro, el término democracia semi-directa resulta más propio del pasado reciente y democracia participativa es de uso más habitual en el presente.

c) La participación ciudadana consiste en que el ciudadano tome parte en la vida pública. Implica un ámbito de actuaciones mucho más amplio que la democracia participativa en el que caben actividades que son participativas pero que no tienen por qué ser necesariamente propias de la democracia participativa. La participación ciudadana puede consistir en un intercambio de información entre el gobierno y los gobernados o en la búsqueda de un consenso informal entre los distintos actores de una localidad. Por su parte, la democracia participativa implica que el ciudadano participe en su gobierno, no sólo en la vida pública y política de su comunidad. Democracia participativa supone que el ciudadano sea parte activa en la toma de las decisiones que se tomen por y para su gobierno. Democracia participativa implica toma de decisiones -vinculantes o no- por el ciudadano, participación ciudadana sólo conlleva la intervención del ciudadano en algún momento del proceso político que no tiene por qué ser el decisorio. La participación ciudadana es un ámbito cuantitativamente mayor pero de intensidad participativa menor respecto a la democracia participativa, la cual es cuantitativamente menor pero de intensidad participativa mayor.

d) La gobernanza es un concepto de reciente creación que hace referencia a una visión del gobierno construida alrededor de la cooperación y las estructuras en

red. Desde la visión de la gobernanza el gobierno de la comunidad se entiende como una actividad que no depende en exclusiva de los representantes elegidos por la ciudadanía, sino también de esa misma ciudadanía, así como de las asociaciones, de los empresarios, de los sindicatos y, en general, de todos los colectivos relevantes en la vida de la comunidad. La gobernanza no es democracia participativa, pero sí contiene elementos participativos. Implica una concepción del gobierno descentralizada, cooperativa y que trata de implicar a cuantos más actores sociales sea posible. La gobernanza trata de conseguir un modelo de gobierno en el que el sector público y el privado cooperen, en el que los ciudadanos participen y en el que las decisiones se tomen, si no consensuadamente, sí al menos haciendo partícipes de las mismas a todo o a una gran parte del tejido social.

4.- El presente de la democracia participativa obliga a distinguir entre ámbito nacional y local. En el ámbito nacional la democracia participativa tiene un desarrollo limitado -salvo muy contados casos como el de Suiza o experiencias novedosas como algunas iberoamericanas- y en no pocos países tiende al retroceso más que al desarrollo. No obstante, los instrumentos de la democracia participativa son cada vez más practicados en el ámbito local y más municipios tanto de Europa, como de América, como de otros continentes adoptan por diversos motivos y razones -superar las bolsas de pobreza, profundizar en el derecho de participación política, conseguir mayor cercanía entre los gobernantes y los ciudadanos, etc.- la práctica de procesos participativos locales. Es en el ámbito de lo local donde, en definitiva, mayor futuro tiene la democracia participativa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

5.- La posibilidad más factible de evolución futura de la democracia participativa consiste en la continuación de su desarrollo tal como sucede en el presente, esto es, en la existencia y práctica cada vez mayor de los distintos instrumentos participativos, particularmente en el ámbito territorial local, que se ejecuten como notas participativas en un sistema esencialmente de democracia representativa. El futuro de la democracia participativa apunta a una democracia participativa cada vez más practicada, particularmente en el ámbito local -posiblemente menos en el ámbito nacional-. Una democracia participativa complementaria de la democracia representativa, enriquecedora de la misma y que tenga por objetivo profundizar en la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos en general y en su gobierno en particular y que permita reforzar el control de sus gobernantes por los ciudadanos.

6.- La democracia participativa en España, en su ámbito nacional, tiene su crecimiento completamente detenido. No se incorporan nuevos instrumentos

participativos. Aquellos que se propone incorporar tampoco se incorporan. La Constitución y las leyes orgánicas que regulan los instrumentos más destacados de la democracia participativa nacional tienen más de veinte o incluso de treinta años de vida y sus escasas reformas no aportan verdaderas novedades que supongan, bien nuevos instrumentos participativos, bien una regulación esencialmente diferente de los mismos.

7.- La democracia participativa en España, en su ámbito autonómico, tiene dos áreas de desarrollo. Una es la de regulación nacional. La otra la de regulación autonómica. El área de regulación nacional se consumió en su mayoría hace ya años y lo que aun en el presente se ejecuta y aquello que queda por ejecutar no es ya lo más relevante de lo regulado en ella. El área de regulación autonómica de la democracia participativa autonómica española sí que se desarrolla y crece con cierta desenvoltura. Así, existe la iniciativa legislativa popular autonómica y también se prevé la existencia de las consultas populares en el ámbito autonómico. En el ámbito autonómico, la democracia participativa española es más activa que en el ámbito nacional, si bien, en algunos aspectos más por la polémica política que en ocasiones genera que por lo destacado de sus avances.

8.- El ámbito local de la democracia participativa española es, como sucede en la mayoría de los países que apuestan por la democracia participativa, el que goza de mejor estado de salud. Crece y se desarrolla a buen ritmo, siendo este ritmo cada vez más veloz. El número de localidades que acuden a sus vecinos para proponerles unos presupuestos participativos, una consulta popular o cualquier otro instrumento de la democracia participativa son cada vez más. Resulta de relevancia que muchas de las localidades que apuestan por la democracia participativa no lo hacen como algo aislado, sino con la idea de que el o los procesos participativos que se inicien gocen de continuidad, se repitan año tras año y existan organismos municipales especialmente creados para seguir el desarrollo de dichos instrumentos de la democracia participativa. Es decir, se concibe la democracia participativa no sólo como un medio mediante el cual acercar la política a los ciudadanos (profundizar en su derecho a la participación política), sino también como un medio para que los ciudadanos "aprendan" a fiscalizar a sus gobernantes y a los mecanismos de gobierno que ellos mismos en colaboración con dichos gobernantes llevan a cabo.

II.- EXPOSICIÓN DE CONCLUSIONES

1.- Relaciones de la democracia participativa con otros conceptos.

La democracia participativa no es un concepto inequívoco ni de definición sencilla. Hace apenas unas pocas décadas ni siquiera existía el término democracia participativa como tal y su uso, además de reciente, se caracteriza por ser confuso. Son varios los conceptos que se mezclan entre ellos y con el de la democracia participativa, que son usados en no pocas ocasiones de forma equívoca e inexacta cuando no directamente errónea bien sea por considerarlos sinónimos de democracia participativa, bien sea por no acertar a la hora de determinar dónde acaban los unos y empieza la democracia participativa. Si algo define el concepto de democracia participativa en la actualidad es su complejidad de definición.

1.1.- Democracia participativa y democracia directa.

Gran parte de aquellos que defienden que la democracia participativa aumente su importancia en la realidad política del presente se refieren a ella no por su nombre, que en muchos casos es probable que desconozcan, sino por el más habitual y popular de democracia directa. Cuando, como ya se dijo, la democracia directa hace referencia a una idea bien distinta, a un concepto y modelo que no existe en el presente y que difícilmente existirá porque es en otra época y en otro mundo en el que habría que buscarla.

Democracia directa es la Grecia clásica o la utopía, pero difícilmente, sino imposible, el presente. Democracia directa es un sistema que existió cuando no existían la mayoría de los pilares básicos de la convivencia social actual, como por ejemplo los derechos fundamentales, y cuya implantación en el presente pertenece más a la elucubración o a la política-ficción que a una posibilidad real. La democracia participativa es mucho más humilde en sus objetivos que la democracia directa. La democracia participativa sólo busca complementar y mejorar. La democracia directa se plantea como sustituto, como cambio total, como una especie de venganza histórica del supuesto ideal de democracia contra quienes lo pervirtieron dando vida a la democracia representativa.

Aquellos que apuestan firmemente por la democracia directa tienden a verla al tiempo como un objetivo y una fantasía que saben inalcanzable, como un sueño político simultáneamente imprescindible e irrealizable. La democracia directa, como griega y clásica que es, se muestra a los ojos de sus acólitos cual refulgente Ítaca política enfrentada a la vulgar y mediocre democracia representativa de quienes por garantizar determinados derechos tan individuales como mezquinos traicionaron la verdadera democracia comunitaria y al tiempo liberadora del hombre pariendo la mentira de las minorías dominantes, la democracia de la representación. Democracia directa es

Rousseau y la esperanza utópica en un mundo mejor mediante el completo cambio del mundo presente.

La democracia participativa, sin embargo, no pretende cambiar el mundo, no quiere substituir a ningún sistema, ni quitar a otros para ponerse ella en su lugar, pues la intención de la democracia participativa no es más que complementar a la democracia representativa, de cuyo desarrollo histórico y teórico surge en juego con las ideas participativas, mejorarla mediante la introducción en ella de notas de participación del ciudadano, de toma de determinadas decisiones directamente por el ciudadano, de control de determinadas decisiones políticas por el ciudadano.

Si apostar en el presente por la democracia directa es apostar por la revolución, por el cambiarlo todo e instaurar un régimen nuevo, apostar por la democracia participativa es apostar por las reformas, por los cambios que mejoren el sistema pero que no lo cambien en su esencia. La democracia participativa es reformista, es introducir mejoras y cambios limitados, es ayudar al ciudadano a profundizar en su derecho a la participación política, hacerle más cercano lo público y la decisión y control políticos. La democracia participativa no es una revolución, sólo es una moderada reforma.

El problema surge cuando la confusión terminológica lleva a la mayoría de los que piden más democracia directa a desconocer que, en realidad, si examinaran en profundidad sus peticiones, descubrirían que lo que están pidiendo no es democracia directa, sino más democracia participativa. Los términos democracia directa y democracia participativa se confunden muy a menudo, se usan como sinónimos cuando no lo son, y de ahí el error.

Aquel que pide más democracia participativa nunca apela a Atenas y a Rousseau como esencia y corazón de su discurso -en todo caso, como origen y referente histórico-, nunca lleva a sus labios y llama a la libertad de los antiguos, que diría Constant, en todo caso, aquel que pide más democracia participativa apela al reformismo, al deseo de mejorar el sistema representativo y a conseguir la moderación en el uso del poder y la mayor involucración de los ciudadanos en el mismo.

1.2.- Democracia participativa y participación ciudadana.

Pero si democracia participativa no es lo mismo que democracia directa, tampoco es lo mismo que participación ciudadana. Si por exceso, por pretender que sea más de lo que realmente es, se puede caer en la confusión de tomar por

sinónimos dos términos uno con más de veinte siglos a sus espaldas y el otro con apenas unas pocas décadas, por defecto también es posible tomar por idénticos el ámbito mayor y, paradójicamente, de participación real menos intensa, que es la participación ciudadana, y el ámbito menor y de participación real más intensa, que es la democracia participativa.

Participación ciudadana y democracia participativa son conceptos surgidos ambos hace pocos años. Unidos necesariamente, pero de significación distinta. Participación ciudadana es tanto un alcalde que responda un correo electrónico enviado por un vecino de su localidad, como un concejal reunido con un grupo de representantes de asociaciones vecinales con los que debate cómo afrontar determinada cuestión municipal, como una pareja de ancianos respondiendo una encuesta ciudadana mandada hacer por un ayuntamiento para conocer las inquietudes de sus ciudadanos.

Pero democracia participativa no es simplemente un intercambio de información entre el gobierno y los gobernados, ni tampoco es la búsqueda de un consenso informal entre los distintos actores de una localidad, ni un preocuparse por saber qué opinión tienen de la situación de la comunidad sus miembros. Todo eso es participación ciudadana, es el ciudadano participando en la vida pública, en su comunidad, es un círculo mucho más amplio que la democracia participativa en el que caben actividades y actuaciones que son participativas pero que no son propias de la democracia participativa.

Pues la democracia participativa implica que el ciudadano participe en su gobierno, no sólo en la vida pública y política de su comunidad. Democracia participativa supone que el ciudadano sea parte activa en la toma de las decisiones que se tomen por y para su gobierno. Supone que no sólo sea informado de lo que se hace por él, sino que sea él mismo el que participe en lo que se hace por él. Democracia participativa implica toma de decisiones -vinculantes o no- por el ciudadano, participación ciudadana es la intervención del ciudadano en algún momento del proceso político que no tiene por qué ser el decisorio.

Democracia participativa es también fiscalización y control del ciudadano sobre sus gobernantes. Es la potencial capacidad de removerles del cargo mediante una acción popular. Es que el gobernante deba rendir cuentas al ciudadano porque tome verdadera conciencia de que quien le puso le puede quitar. La democracia participativa es mucho más exigente que la participación ciudadana. Sin embargo, esto no quiere decir que sean conceptos excluyentes. Todo lo contrario.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Todo lo que es democracia participativa es participación ciudadana. Pero no todo lo que es participación ciudadana es democracia participativa. La participación ciudadana es un ámbito mucho más amplio que el que ocupa la democracia participativa. Todos los instrumentos de la democracia participativa son, evidentemente, participativos, esto es, implican que el ciudadano tome parte en la vida pública, en la actividad política y de gobierno. Por ello, todo lo que es democracia participativa es al mismo tiempo participación ciudadana.

Pero si todo lo que es B es A, no todo lo que es A es B, pues dentro de la participación ciudadana hay múltiples actividades participativas que conviven con las propias de la democracia participativa en el saco común que es la participación ciudadana pero que no van tan allá en su desarrollo como para ser consideradas también como propias de la democracia participativa. Por ello, no todo lo que es participación ciudadana es democracia participativa. Y resulta poco acertado utilizar ambos conceptos como sinónimos.

Si la identificación entre democracia directa y democracia participativa posiblemente sea debida a la voluntad de intentar hacer ir más allá de aquello para lo que está pensada a la democracia participativa -o al simple error conceptual-, las causas de la equívoca identificación entre participación ciudadana y democracia participativa tal vez haya que acudir a buscarlas a la mera confusión terminológica al pretender usar palabras que se tienen como positivas, favorables, como palabras que aquel que las utilice siempre tendrá una buena recepción por sus oyentes.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Un alcalde que comunique a sus vecinos que va a promover un proceso de participación ciudadana, más que probablemente, gozará de una grata acogida. La expresión participación ciudadana deja poco lugar a las dudas: hay participación y hay ciudadanos. Y si a los ciudadanos les gusta participar -y a casi todas las personas les gusta al menos dar su opinión-, les gustará la participación ciudadana.

Un alcalde que les diga a esos mismos vecinos que lo que a va a comenzar es un proceso propio de la democracia participativa puede ser que reciba una acogida aun mejor -por aquello de la carga positiva de la palabra democracia- o puede que, aun y siendo bien recibido, observe que sus vecinos no acaban de tener muy claro qué es eso de la democracia participativa de lo que habla el señor alcalde.

El hecho de que ni el propio alcalde sepa muy bien qué es lo que va a promover puede llevarle a utilizar indistintamente las dos expresiones -las dos más utilizadas en la actualidad, frente a la un tanto añeja de democracia directa- y, con ello, que acabe refiriéndose con la expresión democracia participativa a lo que sólo es participación ciudadana o que, por el contrario, tome por propio de la participación ciudadana lo que va más allá y pertenece a la democracia participativa.

Y todo esto omitiendo toda referencia a la aun más abstracta expresión de fenómeno participativo, de la que se ha servido recientemente la jurisprudencia y que, en principio, podría tomarse como análoga de la de participación ciudadana, aunque tampoco parezca esta la mejor de las opciones debido al sentido aun más amplio (incluiría, además de todo lo propio de la participación ciudadana y, por tanto, de la democracia participativa, actividades que ni siquiera tendrían una relación directa con el gobierno y la administración y que serían de una índole más propiamente social) que el fenómeno participativo parece tener sobre la más reducida participación ciudadana y la aun más reducida democracia participativa.

La precisión conceptual no es, en definitiva, ni mucho menos, en esta materia, cuestión sencilla. Porque, si distinguir entre fenómeno participativo, participación ciudadana, democracia participativa y democracia directa, ya resulta bastante complejo, hay que tener en cuenta que no son estos los únicos términos en juego. También existe la gobernanza. Y la democracia semi-directa. Y sobrevolándolo todo y a todos aparecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y su cada vez más intensa relación con la democracia participativa.

1.3.- Democracia participativa y democracia semi-directa.

Empezando por lo más antiguo, quepa hacer referencia a la democracia semi-directa. Como ya se ha visto a lo largo de la presente Tesis, la expresión democracia semi-directa tuvo una importante acogida hasta la aparición de la más contemporánea expresión de democracia participativa -y aun sigue teniéndola en algunos autores en la actualidad-. De este modo y por ejemplo, en los debates parlamentarios producidos en el proceso constituyente la expresión democracia semi-directa era recurrentemente usada por los defensores de que hubiera más participación directa de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas (quepa poner en duda la voluntad nítidamente reformista de algunos de estos actores políticos al promover tan ardorosamente desde las filas conservadores la ampliación de la participación directa de los ciudadanos).

En principio, democracia semi-directa y democracia participativa son términos que hacen referencia a realidades muy similares y las diferencias entre ambos más habría que buscarlas en los distintos momentos históricos en los que aparecen y en los instrumentos participativos concretos asociados en dichos momentos a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, que a diferencias conceptuales profundas.

Si a lo largo del siglo XX con la expresión democracia semi-directa se hacía referencia a unos pocos instrumentos participativos, en el siglo XXI con la expresión democracia participativa se hace referencia a un número mayor de instrumentos participativos, pero en ambos casos de lo que se trata es de complementar a la democracia representativa con una serie -mayor o menor en número- de mecanismos de participación del ciudadano directamente en el gobierno. En este sentido, no son conceptos muy diferentes el uno del otro. Simplemente uno resulta más propio de tiempos pasados y el otro es más habitual en el presente.

Lo que tal vez sea menos apropiado es el nombre en sí de la democracia semi-directa. Aunque parezca un juego de palabras, la democracia semi-directa no es semi-directa. Es decir, lo que se entendía y aun se entiende que es la democracia semi-directa no es el equivalente, como su nombre parece querer dar a entender, de la mitad de lo que fue o podría ser la democracia directa. Nunca fue la democracia semi-directa tan ambiciosa -en el caso de que lo hubiera sido, los mismos que pidieron más y más de ella en el proceso constituyente, posiblemente hubieran renegado profusamente de sus propios deseos-.

El mismo hecho de utilizar un término -como democracia semi-directa- que parece establecer un tanto por ciento que él mismo es de otro término -la democracia directa- no parece tener mucho sentido, pues la democracia semi-directa y la democracia directa son conceptos distintos y dos conceptos distintos no pueden establecer relaciones porcentuales entre sí con el fin de dilucidar cuál es qué tanto por ciento de cuál.

Si las relaciones entre los conceptos de la democracia participativa y de la democracia semi-directa no son especialmente problemáticas y se articulan básicamente en función de motivos cronológicos no existiendo diferencias de fondo realmente relevantes una vez entendidos los distintos momentos históricos que le son apropiados a cada uno de los dos conceptos, no sucede lo mismo en relación con el término gobernanza.

1.4.- Democracia participativa y gobernanza.

La gobernanza es un concepto de muy reciente creación, un tanto extraño incluso para la lengua castellana -de hecho, procede del inglés *governance*-, y que hace referencia a una visión del gobierno construida alrededor de la cooperación y las estructuras en red. Desde la visión de la gobernanza el gobierno de la comunidad se entiende como una actividad que no depende en exclusiva de los representantes elegidos por la ciudadanía, sino también de esa misma ciudadanía, así como de las asociaciones y de los empresarios y de los sindicatos y, en general, de todos los colectivos relevantes en la vida de la comunidad.

La gobernanza no es democracia participativa, pero sí contiene elementos participativos. Implica una concepción del gobierno descentralizada, cooperativa y que trate de implicar a cuantos más actores sociales sea posible mejor. La gobernanza trata de conseguir un modelo de gobierno en el que el sector público y el privado cooperen, en el que los ciudadanos participen y en el que las decisiones se tomen si no consensuadamente, sí al menos haciendo participes de las mismas a todo o a una gran parte del tejido social.

Evidentemente gobernanza y democracia participativa son conceptos distintos que, aunque están relacionados a causa de la participación directa de los ciudadanos que la primera puede traer consigo, no son análogos. La gobernanza implica una participación del sector privado en el gobierno y en lo público que la democracia participativa no supone necesariamente y que, en no pocos ámbitos, es vista con importantes reticencias.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Desde diversas posturas doctrinales la gobernanza no es vista tanto como un progreso en la forma y modo en que se gobierna una comunidad, sino como una forma amable y atractiva de caminar hacia la perdida de derechos sociales y a la reducción del llamado Estado del Bienestar. Se considera en este sentido que la gobernanza permite la descentralización del gobierno y la introducción en el mismo del sector privado, elementos estos que, si bien no necesariamente, pueden llevar a un debilitamiento del Estado como suministrador de servicios públicos convirtiéndolo en un actor más a sumar a los civiles y a los privados a la hora de gobernar la comunidad.

Todos los conceptos estudiados en la presente investigación, empezando por la propia democracia participativa, son en no pocas ocasiones acusados de causar más problemas que los que solucionan, dándose explicaciones de por qué sucede esto, a veces similares a aquellas que se utilizan para la gobernanza, a

veces distintas. Esto no es algo especialmente difícil de comprender si se tiene en cuenta que, al ser la mayoría de estos conceptos novedosos y sin la suficiente práctica en el tiempo como para saber todos los aspectos y rincones de su ejercicio, son materia propicia para la crítica y para la especulación acerca de sus resultados sobre la sociedad en la que se apliquen.

A la gobernanza, tal vez por ser uno de los conceptos más complejos que existen en lo relativo a la participación de los ciudadanos en la vida pública, este fenómeno le sucede con una intensidad mayor que a los demás, como se acaba de señalar líneas atrás. La complejidad y novedad, la difícil definición y diferenciación, la problemática existente, en definitiva, para comprender en su plenitud los conceptos expuestos en esta investigación llevan a algunos a dudar de ellos, a criticarlos e incluso a despreciarlos antes, en no pocas ocasiones, de ver y comprobar sus resultados, los cuales, en muchas ocasiones son deficientes, pero en otras tantas, la mayoría posiblemente, son positivos y redundan en una profundización del derecho a la participación política de los ciudadanos y en un mejor gobierno y administración de la cosa pública.

1.5.- Democracia participativa y NTIC.

Pero si de polémica sobre los resultados de la aplicación de alguno de estos elementos se trata, no hay mejor sujeto al cual referirse que al papel de las nuevas tecnologías en la democracia participativa. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) en relación con la democracia participativa no tienen, realmente otro papel más que el instrumental. No son otra cosa que lo que quieran que sean aquellos que pongan un marcha un proceso participativo. Serán las personas que activen este procedimiento los que decidirán el papel que las NTIC jueguen en él.

Tal vez será un papel meramente accesorio (por ejemplo ser una alternativa más a la hora de comunicarse con la administración organizadora del proceso participativo) o tal vez será un papel más relevante en el desarrollo del proceso participativo (por ejemplo, servir de foro de debate e incluso de toma de decisiones de los ciudadanos de una localidad llamados a decidir sobre una cuestión de su municipio), pero las NTIC siempre serán un instrumento. Es decir, nunca serán un fin en sí mismo, sino un mecanismo para favorecer el desarrollo de la democracia participativa.

Entonces, ¿de dónde viene la polémica surgida alrededor de las NTIC y su papel en la democracia participativa? Realmente esta polémica sobrepasa a la labor de las NTIC en la democracia participativa y se une a la polémica general

surgida alrededor del papel de las NTIC en el conjunto del sistema democrático actual. Es una polémica que va más allá de los objetivos de estudio de la presente Tesis, pero que la afecta en lo relativo a la democracia participativa.

Posiblemente, la relación más directa se establece al concebir como idénticos los fines de la democracia participativa y de las NTIC y al entender que estos fines son, en realidad, sólo uno: la superación de la democracia representativa y el establecimiento de un nuevo sistema político. El problema radica en que no parece muy acertado considerar que ni la democracia participativa, ni las NTIC pretenden superar la democracia representativa. La democracia participativa sólo busca complementarla, reformarla en algunos aspectos y mejorarla.

Y las NTIC tampoco aparentan tener por objeto substituir a la democracia representativa. Fundamentalmente porque, aunque alguien quisiera hacerlo sirviéndose de ellas, es muy discutible afirmar que pudiera hacerlo. En todo caso, las NTIC pretenden hacer más sencilla la práctica de la democracia representativa facilitando elementos como el intercambio de información entre gobernantes y gobernados, permitiendo que el acto de votar sea más rápido, fácil y eficiente, etc. Pero de ahí a substituir la democracia representativa..., parece un poco excesivo dotar de tanto poder a las nuevas tecnologías.

Si se acepta que los fines de las NTIC, en lo que a la democracia representativa respecta, son permitir una práctica más sencilla de la misma, hacerla más cercana y accesible a los ciudadanos y reformarla en las formas -que no en el fondo- para mejorarla en su conjunto, los fines de las NTIC no parecen tan distintos de los de la democracia participativa. Y, de hecho, en cada vez más ocasiones, los instrumentos de la democracia participativa que se ponen en marcha lo hacen sirviéndose de las NTIC como herramienta necesaria para conseguir sus objetivos.

Realmente, lo más adecuado -más allá de espureos temores más propios del eterno miedo a lo nuevo y, en particular, del miedo a las máquinas en su contemporánea modalidad informática- sea, más que probablemente, ver a las NTIC como una herramienta de la que se sirve la democracia participativa para introducir reformas en la democracia representativa. Para, desde la perspectiva de quienes confían en la democracia participativa, mejorar la democracia representativa. Pero en ningún caso para substituirla o eliminarla.

En todo caso, sería la democracia participativa la que substituyera a la democracia representativa -cosa que no es su intención, como se ha dicho en repetidas ocasiones-, pero no las NTIC. Las NTIC son sólo una herramienta

para facilitar la práctica de la democracia participativa y, por extensión, de la democracia representativa. Es por ello que las críticas a las NTIC o las visiones pesimistas sobre ellas deberían reflexionar en el hecho de que son los modelos políticos los que pueden substituir otros modelos políticos, pero no las herramientas de las que estos se sirven para funcionar. De la misma manera que no fueron las urnas electorales, sino las Revoluciones Liberales, las que substituyeron al Antiguo Régimen, tampoco es probable que los ordenadores substituyan algún día a la democracia representativa.

Democracia directa, democracia semi-directa, participación ciudadana, fenómeno participativo, gobernanza, nuevas tecnologías de la información y la comunicación..., son muchos los conceptos que hay que analizar para llegar a tener una idea aproximada de qué es la democracia participativa. Y, sin embargo, el concepto realmente esencial para comprender la democracia participativa no es ninguno de estos, sino aquel que, por paradójico que resulte, parece su opuesto y, por contra, es su complemento: la democracia representativa.

2.- Democracia participativa y democracia representativa.

No es posible entender la democracia participativa si no se hace en relación con la democracia representativa. La democracia participativa como concepto surge a finales de los años sesenta, principios de los setenta, pero no surge de la nada, no es el resultado de la genialidad del momento de un pensador concreto o de una escuela de pensadores determinada. La democracia participativa, al contrario, es el fruto de la larga relación de las ideas participativas con la democracia representativa.

Ideas participativas que tienen un antecedente remoto en la democracia directa practicada en la Grecia y en la Roma clásicas, que a lo largo de la Historia han sido defendidas por pensadores tan relevantes como Rousseau, pero que llegan al presente con un espíritu e identidad propias, con una naturaleza particular y original que se deriva mucho más de su relación con la democracia representativa que con sus orígenes clásicos o con las ideas de determinados pensadores concretos.

No es posible entender la democracia participativa sin la democracia representativa. No es sólo que la esencia de la democracia participativa sea reformar la democracia representativa, mejorarla, acercarla a los ciudadanos. Es que, además, la propia democracia participativa no hubiera existido nunca si no hubiera habido democracia representativa. Y no es por un motivo tan obvio

como decir que, si no hay objeto que reformar, es imposible que haya mecanismo de reforma. Es porque el nacimiento mismo de la democracia participativa no es otra cosa que un elemento más de la evolución personal de la democracia representativa.

No es sólo que la democracia participativa y la democracia representativa estén relacionadas, no es siquiera que el sentido de la existencia de la una sea reformar la otra, es que la democracia participativa es el resultado de la evolución de la democracia representativa. Como se estudió en la pregunta correspondiente, la democracia representativa no ha sido en ningún momento un bloque inamovible. Muy por el contrario, si se ha caracterizado por algo a lo largo de su historia, ha sido por su continua evolución siempre en continuo debate y diálogo con los deseos de mayor participación de los ciudadanos en su gobierno.

Este proceso evolutivo, que en siglos pasados llevó a conseguir progresivamente, por ejemplo, el sufragio universal masculino, el sufragio femenino o el sufragio de las razas y etnias antes privadas de este derecho, sin que por esto desapareciera la democracia representativa o fuera substituida por otro sistema político, sino que, por el contrario, permitió que se asentara, universalizara y convirtiera en un sistema más y más indiscutible, esta evolución, llevó a que en su momento, en la segunda mitad del siglo XX, apareciera el concepto de la democracia participativa.

Si se reflexiona un poco, se observará que, en el fondo, era un paso natural. Una vez conseguido que toda la población votara (hombres independientemente de sus propiedades, mujeres, razas...), el siguiente escalón lógico era que la población hiciera algo más que votar, que se involucrara más en su propio gobierno, que participara. He ahí cuando apareció la democracia participativa. Y lo hizo progresivamente.

Primero, allá por el primer tercio del siglo XX y los años de la Constitución de Weimar, como una serie de mecanismos que se fueron introduciendo poco a poco en las nuevas Constituciones del periodo de entreguerras -cuyo conjunto aun no se denominaba democracia participativa- y que pretendían que los ciudadanos participaran en su gobierno mediante referendos, iniciativas populares..., después, en los años setenta, ya con el nuevo nombre de democracia participativa, como ese mismo grupo de instrumentos participativos al que se le habían añadido, cincuenta años más tarde, otros muchos particularmente en el ámbito local. Y desde entonces a la actualidad.

La aparición y desarrollo de la democracia participativa no es, en definitiva, algo súbito. Es un elemento más en la evolución de la democracia representativa, la cual siempre se ha movido y se mueve aun constantemente en un juego eterno entre la representatividad y la participación directa. Si se entiende así, la democracia participativa aparece no como un concepto propio de la revolución, sino de la reforma. No es ya algo llamado a substituir a la democracia representativa, sino a complementarla, a mejorarla, a enriquecerla o, simplemente y en definitiva, a hacerla evolucionar.

Dicho todo esto, lo que queda por hacer es decir qué es, en definitiva, la democracia participativa. Se han dado diversos rasgos de la misma, se la ha diferenciado de multitud de conceptos que se confunden, se mezclan y juegan con ella y se la ha puesto en relación con la democracia representativa, pero ¿qué es propiamente la democracia participativa y cómo se puede saber que se está ante un instrumento perteneciente a la democracia participativa?

3.- Definición de la democracia participativa. La voluntad participativa.

3.1.- Definición de la democracia participativa.

Recurriendo a la definición que se da en el capítulo de la presente investigación dedicado a analizar el concepto de la democracia participativa, se podría señalar que la democracia participativa es un concepto tan amplio que, dependiendo de dónde y cuándo se situe el observador, puede tener uno u otro significado, dándose el caso de que, en virtud de las circunstancias, ese significado pueda suponer implicaciones muy positivas o, por el contrario, muy negativas.

Así, en lo que podría llamarse su sentido positivo, se puede afirmar que, en términos generales y salvando las particularidades concretas de cada país, la democracia participativa consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos -referendos, iniciativas populares, etc.- cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad, con el deseo no sólo de acercar el gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de los mismos a la participación política, sino también con la voluntad de controlar mejor a los gobernantes, de someterlos, mediante dichos instrumentos de participación popular, a una mayor transparencia y a un control más severo por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, si se acude al sentido negativo de la democracia participativa -sentido negativo al que algunos se refieren como democracia plebiscitaria- y se observan determinados países o determinados momentos históricos (la Francia del general De Gaulle, algunos periodos políticos presentes y pasados en diversos países iberoamericanos, etc.), la democracia participativa tiende a mostrarse más como una vía para el contacto directo entre el gobernante y la ciudadanía evitando cuanto más mejor a las cámaras legislativas, que como un sistema de control sobre dicho gobernante.

Es decir, tal como ha sucedido en no pocas ocasiones, la democracia participativa puede ser tergiversada y acabar convertiéndose en una herramienta utilizada por gobernantes de corte populista para relacionarse directamente con la ciudadanía buscando en ella justificar y validar sus medidas políticas evitando así los cauces más ortodoxos de las democracias representativas. En este sentido, no es extraño que en muchos países el desarrollo de la democracia participativa haya sido y sea hoy también reclamado y promovido por gobernantes que, detrás de una apariencia de modernización y profundización democrática, ocultan su populismo o, incluso, su caudillismo.

Definir el concepto democracia participativa no es, por tanto, algo sencillo y, si bien el significado que se ha señalado como "positivo" es el único que en esta investigación se tiene por el verdadero significado de la democracia participativa, no hay que olvidar que en multitud de ocasiones la democracia participativa ha sido y será tergiversada y corrompida haciendo pasar por ella a construcciones jurídicas bien distintas a lo que teóricamente debería entenderse por democracia participativa.

Partiendo por tanto de considerar que lo que se ha definido como significado positivo de la democracia participativa es lo que en la presente investigación se tiene por el verdadero significado de la misma, mientras que el significado negativo de la democracia participativa hace referencia a prácticas que pretenden pasar por propias de la democracia participativa pero que no son más que tergiversaciones de la misma, lo que resultaría de interés sería disponer de un criterio que permitiera distinguir con claridad entre la verdadera democracia participativa y aquellas prácticas que sólo la apariencia comparten con ella.

3.2.- La voluntad participativa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

A la hora de analizar una práctica aparentemente participativa y discernir si la misma es encuadrable en el significado positivo -y auténtico, por tanto- de la democracia participativa o, si por el contrario, forma parte del significado negativo de la democracia participativa y, por ello, no es más que una mera apariencia de la misma, desde esta investigación se apuesta por considerar de interés el criterio de la voluntad participativa.

Para entender el criterio de la voluntad participativa hay que volver a la definición de la democracia participativa y entenderla de una manera algo más compleja. Como ya se ha dicho, la democracia participativa es un conjunto de instrumentos jurídicos que se pretende introducir en la democracia representativa para complementarla y hacerla más participativa. Pero no basta con considerar que la democracia participativa es sólo ese conjunto de instrumentos, sino que hay que entender que la democracia participativa es ese conjunto de instrumentos sumado al mismo hecho o acción de introducirlos procedente de la voluntad de hacer más participativa la democracia representativa.

La democracia participativa implica necesariamente una voluntad de hacer más participativa la democracia representativa y, por ello, no se puede limitar el concepto de la democracia participativa a los instrumentos jurídicos de los que se compone, sino que dicho concepto debe extenderse también a la acción misma de introducirlos y a la voluntad participativa que anima esta acción.

Si se hace referencia a los instrumentos de la democracia participativa, a lo que se hace referencia es a dichos instrumentos, pero no a la democracia participativa en sí. La democracia participativa es algo más que la suma de múltiples instrumentos jurídicos, es también una voluntad, un deseo, un querer hacer la democracia representativa más participativa. Si esa voluntad no existe, difícilmente se puede hablar de verdadera democracia participativa.

El significado positivo de la democracia participativa, es decir, la verdadera democracia participativa, implica necesariamente la existencia no sólo de los instrumentos de la democracia participativa, sino también de la voluntad de introducir esos instrumentos en la democracia representativa con el fin de hacerla más participativa.

El criterio de la voluntad participativa, como medio para diferenciar entre las prácticas verdaderamente pertenecientes a la democracia participativa y aquellas que aparentan serlo pero que en realidad no son más que una tergiversación de la democracia participativa, implica por tanto considerar que, si se dan conjunta y simultáneamente alguno o algunos de los instrumentos de

la democracia participativa y la voluntad de que dichos instrumentos sirvan para hacer más participativa la democracia representativa, en ese caso sí que se está ante un proceso auténticamente propio de la democracia participativa. Sin embargo, aunque sí se den alguno o algunos de los instrumentos de la democracia participativa, si no existe dicha voluntad de hacer más participativa la democracia representativa -sino que la voluntad existente es de tipo populista, caudillista, etc.-, no nos encontraremos ante un verdadero proceso de la democracia participativa, sino ante su significado negativo, ante una tergiversación de la misma

La diferencia fundamental entre el significado positivo de la democracia participativa -que es el verdadero significado de la misma- y el significado negativo, es que en el segundo no existe realmente esa voluntad de hacer la democracia representativa más participativa, sino sólo una utilización de los instrumentos de la democracia participativa para fines políticos generalmente poco democráticos.

En definitiva, un concepto realmente pleno de la democracia participativa que evite que la misma sea tergiversada y que goce de lo que se ha venido en llamar su sentido o significado positivo implica tres elementos:

1.- los instrumentos que componen la democracia participativa.
2.- la acción de introducir dichos elementos en la democracia representativa mediante su puesta en práctica.
3.- la voluntad de que dicha acción tenga por objeto hacer más participativa la democracia representativa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Lógicamente, la dificultad de esta definición plena de la democracia participativa consiste en saber cuándo se da dicha voluntad participativa. Saber cuándo hay instrumentos es relativamente sencillo y saber cuándo se produce la acción de introducirlos en la democracia representativa tampoco parece suponer grandes dificultades. El problema viene a la hora de identificar la voluntad participativa y saber cuándo la hay y cuándo no la hay.

La voluntad participativa no es un concepto con referente físico, no es una cosa o una acción. No es un algo que se pueda ver físicamente y afirmar con plena seguridad cuándo la hay y cuándo no la hay. Al igual que sucede con la libertad o con la justicia o con la igualdad, la voluntad participativa, aunque sea de género femenino, no es una mujer vestida de blanco a la cual se pueda observar rondando a los ciudadanos en cada referendo o consulta popular que decida llevarse a cabo.

Por tanto, la decisión sobre su existencia o no en un determinado proceso tenido, en principio, por participativo, no ha de venir de su observación objetiva -nadie podría, cual zahorí, saber por puro instinto o intuición intelectual que la voluntad participativa anda por allí-, sino de la observación de sus efectos.

El razonamiento sería -siguiendo el ejemplo del zahorí- similar al que se utiliza para saber si en el pasado hubo agua en un determinado lugar donde ya no la hay. No se busca el agua -dado que ya no la hay-, sino que lo que se busca son las huellas de que allí hubo agua en el pasado. Se buscan los cauces secos de los ríos extinguidos, las cuencas de mares desaparecidos, etc.

Con la voluntad participativa se haría lo mismo. No se buscaría la voluntad participativa -imposible, ha de suponerse salvo que se demuestre lo contrario, de observar físicamente- en sí, sino que lo que se buscaría serían sus efectos, esto es, las evidencias, las pruebas de que el proceso participativo que en un determinado momento y lugar se produjo era verdaderamente participativo y que sus motivaciones no eran otras que las de introducir en la democracia representativa notas -mayores o menores- de participación directa de los ciudadanos.

Estos efectos nunca serán tan evidentes y fáciles de rastraer – a veces, tal vez, sí- como los que el agua deja a su paso, no serán surcos, canales, cauces, no se podrán coger con las manos y afirmar que se ha descubierto uno, pero sí que se podrán observar si se presta atención. Pues el hecho está en que un instrumento de la democracia participativa acostumbra a dejar trás de sí, una vez ya ha concluido, una serie de rastros que delatan la existencia o no de la voluntad participativa.

Por ejemplo, cuando se realizan unos presupuestos participativos, es habitual que el municipio que los ha organizado constituya algún tipo de organismo de carácter permanente encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el seno de dichos presupuestos participativos. Suele ser una especie de comité o consejo u oficina formada por vecinos, representantes de asociaciones, etc. que se encarga de velar porque el ayuntamiento cumpla lo que los vecinos le propusieron hacer mediante los presupuestos participativos y que él se comprometió a realizar. Este organismo, por lo general, también participa al año siguiente en la nueva edición de los presupuestos participativos para explicar a los vecinos qué se hizo y qué no, en qué cumplió su deber el ayuntamiento y en qué no.

Pues bien, este organismo es un rastro. Este organismo es la prueba de que el proceso participativo iniciado en dicho municipio no fue una mera treta del poder público para beneficiarse de la buena imagen de la democracia participativa, sino que en dicho proceso participativo existió una verdadera voluntad participativa, un verdadero deseo de que los ciudadanos participasen en su gobierno no sólo de forma aislada en un momento determinado, sino de forma continuada a lo largo del tiempo y controlando efectivamente la acción de sus gobernantes.

Si no hubiera habido verdadera voluntad participativa, ¿qué necesidad había de dotar de tanta continuidad al proceso de los presupuestos participativos? ¿qué necesidad había por parte del ayuntamiento de permitir que los ciudadanos fiscalizasen tanto su labor? El hecho de que ese organismo existiera es el efecto probatorio de que sí hubo en dicho proceso una verdadera voluntad participativa.

En este proceso participativo en el que hay este organismo hay, por tanto, un efecto, al haber dicho efecto se puede afirmar que hay voluntad participativa y al haber voluntad participativa hay democracia participativa. Una democracia participativa plena, auténtica y que tiene por finalidad la complementación de la democracia representativa mediante la introducción en la misma de notas de participación directa de los ciudadanos.

4.- El futuro de la democracia participativa.

Visto el concepto de la democracia participativa, sus relaciones con otros conceptos y, en particular, su relación con la democracia representativa, queda por plantearse qué es lo que, a la vista de todo lo estudiado en la presente investigación, puede deparar el futuro a la democracia participativa.

Tres son las posibilidades que cabe imaginar que pueden producirse:

1ª) la democracia participativa continúa desarrollándose como lo hace en el presente: esto es, distintos instrumentos participativos, particularmente en el ámbito territorial local, se practican como notas participativas en un sistema esencialmente de democracia representativa.

2ª) la democracia participativa pierde relevancia hasta progresivamente desaparecer: en este caso la democracia participativa deja de practicarse en los ámbitos nacional y regional y en el ámbito local pasa a practicarse de forma marginal o también deja de practicarse.

3ª) la democracia participativa se desarrolla en tan gran medida que finalmente deja de ser proporcionalmente menor y supera a la democracia representativa dando lugar a un nuevo modelo de democracia directa.

La primera posibilidad es la que, en principio y a la vista de lo estudiado, parece el futuro más factible. Una democracia participativa cada vez más practicada, particularmente en el ámbito local -tal vez algo menos en el ámbito nacional- cuyo ejercicio se convierta en habitual en más y más localidades y que progresivamente haga que una consulta popular, que una iniciativa popular o que unos presupuestos participativos sean tan habituales como acudir a votar en unas elecciones legislativas. Una democracia participativa complementaria de la democracia representativa, enriquecedora de la misma y que tenga por objetivo profundizar en la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos en general y en su gobierno en particular y que permita reforzar el control de sus gobernantes por los ciudadanos.

Lo cierto es que, desde que apareció como tal, con el nombre que en el presente se le otorga, en los años sesenta y setenta del siglo XX, la democracia participativa ha seguido, en términos generales, un proceso de progresiva ganancia de importancia y popularidad que la ha llevado a ser cada vez más relevante en determinados ámbitos como el local, pero sin en ningún caso suponer una alternativa, o siquiera un ámbito ajeno, a la democracia representativa, sino un complemento de la misma.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Si bien en el ámbito nacional la democracia participativa se encuentra limitada en su práctica -salvo muy contados casos como el de Suiza- y en no pocos países tiende al retroceso más que al desarrollo -siendo un ejemplo paradigmático el de los países europeos cada vez más reticentes a convocar referendos nacionales ante los problemas que aquellos que realizan les causan a los gobiernos convocantes-, los instrumentos de la democracia participativa son cada vez más practicados en el ámbito local y más municipios tanto de Europa, como de América, como de otros continentes adoptan por diversos motivos y razones -superar las bolsas de pobreza, profundizar en el derecho de participación política, conseguir mayor cercanía entre los gobernantes y los ciudadanos, etc.- la práctica de procesos participativos locales.

Esta práctica de la democracia participativa local podrá ser aislada o continuada en el tiempo, podrá ser más o menos variada en el número de instrumentos participativos utilizados y podrá llegarse al punto de que los fines de una parte muy relevante del presupuesto municipal sean fijados por los vecinos o que

éstos decidan el destino del alcalde pudiendo removerle del cargo, pero en ningún caso parece factible que ya en el presente, ya en un futuro próximo y probable, los instrumentos de la democracia participativa y la participación directa de los vecinos en el gobierno del municipio lleguen al extremo de deshacer el sistema de gobierno representativo de los ayuntamientos y convertirlo en un sistema asambleario o de democracia directa, incluso en el caso de que, mediante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación fuese físicamente posible que todos los vecinos se reuniesen en algún tipo de asamblea virtual.

Pues si en el ámbito local, que es el ámbito en el que mayor desarrollo y, sobre todo, mayor futuro parece tener la democracia participativa, no parece probable que la democracia participativa supere o substituya a la democracia representativa, menos aun en los ámbitos nacional y regional en los que la democracia participativa, o bien no se desarrolla y crece de un modo destacable -salvo algunos países, especialmente iberoamericanos, en los que legislativamente la democracia participativa alcanza cotas de desarrollo muy destacables, pero cuya práctica real es más limitada- o incluso decrece y cada vez se practica menos y con más reservas.

Es difícil imaginar una democracia participativa que en el futuro substituya a la democracia representativa, entre otros motivos, porque la democracia participativa, como se ha señalado ya en multitud de ocasiones a lo largo de esta investigación, no pretende substituir a la democracia representativa, sólo complementarla, enriquecerla, mejorarla mediante la aportación de una mayor participación directa de los ciudadanos en su gobierno. Que la democracia participativa sólo tiene esta finalidad complementaria y no substitutoria es algo que se puede comprobar en la práctica efectiva de cualquier instrumento de la misma.

Ya se estudie un instrumento de la democracia participativa de ámbito nacional, ya uno de ámbito regional, ya uno de ámbito local, es fácil comprobar que los mismos o bien se agotan en sí mismos -el mejor ejemplo es un referendo consultivo de ámbito nacional- suponiendo tan sólo una participación eventual y aislada de la ciudadanía en su gobierno, o bien se mantienen en el tiempo -como unos presupuestos participativos locales- y se repiten año tras año pero necesitando para su propia ejecución de las estructuras representativas, conteniendo en su propio seno múltiples elementos representativos y concibiéndose a si mismos como elementos complementarios, pero sin ambición alguna de substituir al sistema político al cual se suman y que es la democracia representativa.

Es decir, si ninguno de los instrumentos de la democracia representativa tiene por fin substituir a las instituciones representativas con las que se entrelaza y coopera, si la propia democracia participativa necesita de las instituciones representativas para poder desarrollarse y aplicarse y si, en esencia, la democracia participativa se concibe como un concepto de tipo reformista y no revolucionario, difícilmente puede imaginarse que en el futuro, próximo o lejano, la democracia participativa substituya a la democracia representativa.

Salvo que se produjeran cambios sociales hoy por hoy inimaginables, el futuro de la democracia participativa es de tipo complementario, no substitutorio. Analizados todos los elementos que se han estudiado a lo largo de este trabajo, rozaría la política-ficción afirmar que la democracia participativa puede llegar a un nivel de crecimiento tal que elimine a la democracia representativa constituyéndose en un nuevo modelo de democracia directa.

Hipotética democracia directa que, además, sería evidentemente, por motivos de tiempo y lugar, tan distinta a la democracia directa original -la griega-, que más que probablemente habría de recibir algún otro nombre, pues es el de democracia directa es difícil pensar que se pudiera trasplantar sin problemas conceptuales desde la Edad Antigua al supuesto futuro.

Siempre cabría oponer a lo dicho -a modo de último o penúltimo recurso argumental- que las nuevas tecnologías sí que podrían permitir ese posible cambio y substitución de la democracia representativa por una democracia participativa tan engrandecida que se transformara en democracia directa. Pero, ¿sería esto realmente posible? Calcularlo es pura elocubración. Habría que ponerse a imaginar qué nivel de desarrollo tendrá la informática en el futuro. Y, sobre todo, habría que estar a lo que deseasen las personas del futuro, pues las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no dejan de ser herramientas sin voluntad propia en manos de las personas. Serían los seres humanos del futuro, en todo caso, los que decidiesen substituir o no la democracia representativa por un modelo cibernético de democracia participativa que fuera tan lejos que se convirtiera en democracia directa.

Pero esto es pura elocubración. No se puede saber lo que pensarán las generaciones del futuro. Y en cualquier caso, saber o no saber lo que pensarán las personas del futuro no parece materia jurídica. Jurídicamente sólo se puede estar a lo que dicen las normas actuales. Y estudiando lo que dicen y al ritmo que han ido evolucionando en materia de democracia participativa las normas actuales, resulta muy difícil imaginar un mundo en el que la democracia

participativa, por mucho que se desarrolle en el ámbito local, deje de ser lo que es en el presente: un complemento de la democracia representativa.

5.- El ámbito local como futuro ámbito característico de la democracia participativa.

Más allá de estas reflexiones, el hecho objetivo es que la democracia participativa tiene en el presente -y parece que cada vez lo tendrá más en el futuro- su máximo desarrollo y práctica en el ámbito local.

Desde las asambleas populares suizas que se convierten en fiestas atractivas para los turistas, periodistas y políticos internacionales, pasando por los presupuestos participativos en las grandes ciudades brasileñas que sirven para mejorar la vida de los barrios marginales, o por los núcleos de intervención participativa alemanes que convierten en jurados a ciudadanos que descubren su capacidad de influir en su comunidad, o por las prácticas participativas derivadas de los procesos de la Agenda 21 que recorren toda Europa, hasta tantas y tantas iniciativas o consultas populares locales en las que los vecinos votan sobre lo que tienen más cerca de ellos como es su municipio y se puede llegar a decidir incluso cambiar el nombre de una ciudad como estuvo cerca de suceder en la colombiana villa de Aracataca, que pudo ser Macondo y tuvo que conformarse con seguir siendo la casi desconocida patria de García Márquez.[784]

---

[784] La historia de la consulta popular realizada en la ciudad que vio nacer a Gabriel García Márquez es tan poética que merece la pena ser contada aunque sus repercusiones fuesen tristemente escasas.

"¡No joda, alcalde! Yo nací en Aracataca y punto." Tal cual suenan, estas fueron las palabras que dijo el famoso escritor colombiano cuando supo la intención del alcalde de la ciudad en la que nació de someter a consulta popular el cambio de su nombre, Aracataca, por el de Macondo. El resultado de semejante opinión fue inmediato: muchos de los vecinos de la población comenzaron a pasearse por la misma en los días previos a la consulta con camisetas que rezaban en letras de molde lo mismo que había dicho el creador del "realismo mágico".

Efectivamente, fueron muchos vecinos de la villa de Aracataca, localidad del Caribe colombiano, patria natal del autor de *"Cien años de soledad"*, localidad de humedad y calor exagerados, los que, como Álvaro Saade, promoviendo la abstención en la consulta popular convocada por su alcalde, tuvieron la preclara idea de lucir camisetas en las que manifestaron su negativa a la propuesta presentada a consulta popular.

La propuesta exacta del alcalde era cambiarle el nombre a la ciudad y, de llamarla simplemente Aracataca, pasar a llamarla Aracataca-Macondo. *"Aracataca se tiene que proyectar en el tema turístico, tiene que ser un sitio obligado a visitar por propios y extraños y con esto puede despegar."* indicaba el alcalde, según el cual, más allá de las fuentes tradicionales de ingresos de los caraqueños -el banano, el aceite de

Resulta más que probable que, si algún ámbito ha de ver cómo la democracia participativa crece y se desarrolla en el futuro, éste es el ámbito local. Con una práctica de la democracia participativa de ámbito nacional estancada -en términos generales y a salvo de la rica, aunque de difícil cumplimiento práctico, experiencia de determinados países iberoamericanos-, si no en retroceso -como demuestran las cada vez más escasos ejemplos de referendos consultivos nacionales que se realizan en Europa-, y con una práctica regional que aumenta progresivamente -particularmente en países como Alemania- pero que no lo hace a un velocidad suficientemente importante como para llegar a suponer una cuota mayoritaria del total de la práctica de la democracia participativa a

---

palma y la ganadería- "*Aracataca debe tener otra entrada como seguramente será el turismo.*"

Cosas del turismo. El nombre real no atrae a nadie. Pero si se le añade al nombre de la ciudad el topónimo creado por un escritor de fama universal para referirse a la localidad protagonista de la más famosa de sus novelas, no cabe duda alguna de que los turistas vendrán en cantidades. Por mucha carencia de agua potable que tenga la ciudad y por cansina y asfixiante que sea la estabilidad del mercurio entre los 38 y los 42 grados a la sombra.

Así que se celebró la consulta popular. El 25 de junio de 2006. En las papeletas se preguntaba: "*¿Está usted de acuerdo con que al nombre de nuestro municipio se le agregue la palabra Macondo y sea legalmente llamado Aracataca-Macondo?*" De las casi 52 mil personas que componían en 2006 la población de Aracataca, estaban llamadas a las urnas algo más de 22 mil para las cuales se habilitaron 47 mesas de votación que abrieron puntualmente de las ocho de la mañana a las cuatro de la tarde. Se necesitaba un *quorum* de 7.400 votos -es decir, la tercera parte del censo electoral- para que la consulta popular tuviese validez.

Pero sólo acudieron a votar 3.596 personas de las que 3.342 apoyaron la iniciativa, 236 la rechazaron y 18 emitieron voto nulo. Con lo que Aracataca-Macondo se quedó en una mera ilusión y la localidad que vio nacer en 1928 al premio Nobel de literatura de 1982 siguió llamándose simplemente Aracataca.

El día de la consulta popular primero hizo un sol abrasador y luego llovió torrencialmente, pero en ningún momento se pudo ver una afluencia masiva a las urnas. "*Queremos exaltar el apelativo Macondo, porque en las páginas de ``Cien años de soledad´´ aparece una descripción de Aracataca y concluye ``Así era Macondo´´. Esto nos confirma que Aracataca es Macondo como escenario de su creación*", explicó el alcalde, pero sus vecinos no lo consideraron argumento bastante para siquiera ir a votar.

Sin embargo, "*Sólo con el plebiscito estamos ganando al proyectar al municipio a nivel internacional*", dijo el alcalde. Cualquiera diría que quien no se consuela es porque no quiere. Que también. Pero, en el fondo, el alcalde, aunque no pudo cumplir sus turísticos y al tiempo literarios deseos, sí que tenía gran parte de razón: a través de la peculiar consulta popular consiguió atraer la atención del mundo entero sobre su localidad.

Vengoechea, A. *Aracataca no será Macondo,* Diario ABC, 28 de junio de 2006.
http://www.abc.es/hemeroteca/historico-28-06-2006/abc/Cultura/aracataca-no-sera-macondo_1422209840719.html

nivel internacional, el ámbito cada vez más popular, más conocido, en el que más se ejercita la democracia participativa local y, en definitiva, aquel que cuenta con más posibilidades de acabar siendo el que se identifique como el propio y natural de la democracia participativa, no es otro que el ámbito local.

La identificación de la democracia participativa con el ámbito local tampoco debería resultar una gran sorpresa. Al fin y al cabo, donde nació y se desarrolló la democracia directa fue en el ámbito local. Atenas era una ciudad-estado independiente, pero era una ciudad. No dejaría de ser una bonita paradoja histórica que la democracia participativa acabara siendo algo propio de allí de donde era propia la democracia directa: las ciudades.

Siendo la democracia representativa el único sistema político -ordenadores y redes virtuales al margen- aparentemente válido hoy en día para gobernar un Estado de cientos de miles de kilómetros cuadrados de superficie y de decenas de millones de personas de población, la democracia participativa, por un simple proceso de especialización natural, parece lógico que tienda a lo local.

La democracia participativa puede colaborar con la democracia representativa para el gobierno del conjunto del Estado, así se permite y se prevé en muchos textos constitucionales en el presente, pero la práctica y la experiencia demuestran que no es en el ámbito nacional donde la democracia participativa tiene mayor éxito. De hecho, es en el que menos éxito tiene. El análisis del Derecho comparado, de la regulación de la democracia participativa en los países más destacados en su ejercicio de Europa y América, hecho en esta Tesis demuestra que, a más pequeño es el ámbito territorial en el que se aplica la democracia participativa, más se práctica, más experiencias se llevan a cabo y más popular se convierte.

Y es en el ámbito local donde desde hace ya varias décadas surgen prácticamente todos los nuevos instrumentos de la democracia participativa que se van creando. Uno de los momentos que se tienen por fundacionales de la democracia participativa fue la aparición, en la Alemania de los años setenta y de la mano de Dienel, de los núcleos de intervención participativa, que son un instrumento de la democracia participativa local.

Sólo hay que observar las diferentes dificultades implícitas que para el convocante supone la democracia participativa si se practica en el ámbito nacional o si se practica en el ámbito local. Si un presidente del gobierno convoca un referendo consultivo sobre cualquier cuestión, sea esta cual sea, sabe que dicho referendo se acabará convirtiendo, más que probablemente, en

un debate abierto sobre toda su gestión y sobre él en particular. Un debate cuyo resultado, en caso de serle opuesto, le puede poner en serios aprietos políticos por muy consultivo y no vinculante que sea el referendo.

Si se comparan estas dificultades con las que puede padecer un alcalde que organice unos presupuestos participativos en su localidad, el resultado es significativo, pues es muy difícil que dicho alcalde padezca a largo plazo ninguna dificultad de verdadera relevancia. Todo lo contrario. Primero, porque, si el alcalde es lo suficientemente hábil, conseguirá que los vecinos le acaben proponiendo mediante los presupuestos participativos aquello o gran parte de aquello que él ya tenía pensado hacer en su programa de gobierno -el ejemplo perfecto es la localidad de Rubí, donde los vecinos proponían hacer muchas obras públicas que el ayuntamiento ya había pensado ejecutar-, con la ventaja de que, al haber unos presupuestos participativos de por medio, el alcalde hará dichas actuaciones con el apoyo y respaldo popular. Y segundo porque, al igual que sucede en el ámbito nacional, el alcalde casi siempre tendrá la última palabra y le bastará con saber manejar las concesiones a su vecinos para que éstos queden de lo más satisfechos con haber sido escuchados y tenidos en cuenta a la hora de decidir las políticas municipales.

En el ámbito local, al ser las cuestiones a debate más cercanas al ciudadano y físicamente más reales y tangibles que en el ámbito nacional -no es lo mismo votar en un referendo sobre la Constitución Europea, que en una asamblea de barrio sobre si instalar o no una farola-, los ciudadanos no tienen una tendencia tan intensa a hacer girar la consulta popular alrededor de la persona del convocante, pues pueden visualizar más fácilmente sobre lo que votan -la farola- y no necesitan recurrir al argumento de si apoyan o no personalmente al convocante para decidir su voto.

La consecuencia de esto es que en un referendo nacional se acabará votando, en gran medida, no sobre lo que se pregunta en el mismo, sino sobre quien lo convoca, mientras que en un proceso participativo local se votará más sobre lo que se pregunta que no sobre quien lo convoca. Lo cual redunda en que un presidente del gobierno que convoque un referendo arriesgará mucho más que un alcalde que organice unos presupuestos participativos. Y como a ningún presidente del gobierno -por lo general- le gusta arriesgar, pues al final acabará por no convocar referendos. Resultado: la democracia participativa de ámbito nacional se estanca o retrocede, mientras que la democracia participativa de ámbito local crece y se desarrolla.

En definitiva, todo apunta a que en no muchas décadas la democracia

participativa será, si no lo es ya en gran medida, algo eminentemente local. Seguirán existiendo sus ámbitos nacional y regional, pero por mucho que crezcan, serán proporcionalmente minoritarios en comparación con el peso proporcional que la democracia participativa local tendrá sobre el conjunto de la democracia participativa.

6.- Democracia participativa y regeneración democrática.

Si de futuro toca hablar, no pocas voces hablan de regenerar la democracia. Y se suele acudir a la democracia participativa como el instrumento a utilizar para dicha regeneración. Esto plantea dos cuestiones. Primera, ¿necesita la democracia ser regenerada? Y segunda, ¿en el caso de que así fuera, podría hacerlo la democracia participativa?

La primera cuestión sobrepasa en mucho los objetivos de esta investigación. No es materia del presente trabajo discernir si la democracia ha degenerado o no y, si derivado de ello, requiere de algún tipo de regeneración. A lo largo de las páginas que componen este estudio se han podido analizar, de forma indirecta, determinados aspectos de la actual democracia representativa dignos de reflexión por las críticas que los mismos acostumbran a generar, no sólo en la doctrina, sino incluso en el público en general.

Relaciones discutibles entre los representantes y los partidos políticos de los que forman parte, monopolización cada vez mayor de la vida pública por parte del poder ejecutivo, desconexión de los gobernantes y sus gobernados, alejamiento de la ciudadanía de la vida pública..., en una muy importante medida la democracia participativa es hija de las críticas a la democracia representativa, eso es cierto, pero a lo más que puede llegar este trabajo, sin caer en el exceso, es a afirmar que la introducción de mayores cuotas de democracia participativa puede redundar en una mejora de la democracia representativa.

Pero que algo pueda mejorar no significa que haya degenerado y requiera de un regeneración. Investigar si efectivamente los defectos y fallos de la democracia representativa son tan importantes como para afirmar que ha degenerado y requiere de una regeneración democrática es materia de un estudio propio e independiente. Resultaría vanidoso pretender opinar al respecto de una materia que no es la estrictamente propia de la presente investigación.

No obstante, sí que es posible indicar lo ya dicho: la democracia participativa puede mejorar la democracia representativa mediante una relevante aportación a la corrección de algunos de sus problemas tales como la desconexión entre

gobernantes y gobernados o la falta de implicación de la mayor parte de la ciudadanía en los asuntos públicos. Evidentemente, esta afirmación implica aceptar que la democracia representativa tiene fallos y problemas. ¿Quién podría negarlo hoy en día?

Pero, de afirmar eso a concluir que la democracia representativa ha degenerado y requiere de una regeneración cuyo actor principal o uno de cuyos actores principales debe ser la democracia participativa, hay un salto demasiado importante y posiblemente poco acertado. Como se ha apuntado tantas veces ya, la democracia participativa es un complemento, un intento de mejora, una reforma, pero no una solución a todos los males de la democracia representativa, en el caso de que se acepte que tiene tantos males. Dotar de tanto poder curativo a la democracia participativa no es tenerla en mucho, por el contrario, es hacerle un flaco favor.

La democracia participativa está llamada, más que posiblemente, a ser herramienta de la mejora y perfección de la democracia representativa, pero, a poco que se la estudie, no es difícil percibir que, si algo la caracteriza, es que no ha sido llamada a ser instrumento del cambio. No del cambio entendido como revolución. No del cambio de un sistema político por otro sistema político. Es poco menos que propio de un pensamiento utópico creer esto. O de una confusión entre lo que es la democracia participativa y lo que es la democracia directa.

No es la democracia participativa aquella que jubilará a la democracia representativa. No lo es porque, para serlo, las relaciones familiares entre ambos conceptos deberían ser bastante distintas de lo que son, si se permite y excusa la metáfora. La democracia participativa no es una especie de hijo ambicioso y sediento de poder que no puede esperar por substituir en el trono a su padre, cual Júpiter a Saturno, vengando de paso a su ultrajada madre la democracia directa. La democracia participativa se asemeja más al fruto de una extraña relación extramatrimonial entre el padre democracia representativa y la madre ideas participativas, cuyo único objetivo en la vida es hacerse con el reconocimiento y amor de su padre demostrándole que puede serle útil, que puede ayudarle a hacer mejor su trabajo y dejar más contentos a los clientes -los ciudadanos- del próspero negocio familiar.

El padre democracia representativa -tradicional como la mayoría de los padres pero en el fondo comprensivo y deseoso de tener más trato con su hijo como también la mayoría de ellos- no acaba de ver bien las ideas de su joven hijo democracia participativa. Le parecen un tanto desordenadas, un poco caóticas,

tantos ciudadanos opinando, tantos tomando parte en las decisiones políticas..., demasiada modernidad para alguien chapado a la antigua y que sigue confiando en que los seguros y estables representantes lo decidirán todo correctamente por la ciudadanía.

Pero el hijo democracia participativa no se rinde e insiste. Insiste e insiste a su padre para que acepte algunas de sus ideas. Aunque sólo sean unas pocas, Papá. Una consulta popular por aquí, unos presupuestos participativos por allá, incluso una revocatoria de mandato, si no es mucho pedir. Y el padre, gruñendo y no muy convencido, acaba por transigir. Deja hacer a su hijo. Le permite incluir sus propuestas en las líneas maestras que dirigen la empresa familiar. No en exceso. No muchas de ellas. Tampoco vamos a romper con una tradición de siglos. Pero si algunas.

Y poco a poco la democracia representativa va dejándose cubrir de ligeros y juveniles toques de democracia participativa. Una democracia participativa que, ni por asomo, quiere quitarle la dirección de la empresa a su padre democracia representativa. Es un hijo joven y como todos los jóvenes tiene ideas nuevas, pero, como buen hijo de su padre, no es un revolucionario, no quiere cambiar de arriba a abajo el negocio, sólo pretende contribuir a la prosperidad familiar. Aumentarla. Asegurarla.

7.- Democracia participativa, Schumpeter y el fortalecimiento del derecho a participar en los asuntos públicos.

Si bien es aventurado afirmar que el fin de la democracia participativa sea regenerar la democracia representativa, sí que parece más sencillo indicar que una de sus consecuencias es el fortalecimiento del derecho a participar en los asuntos públicos. Para desarrollar esta idea resulta interesante partir de algunas de las reflexiones de Schumpeter sobre la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Siguiendo a Schumpeter[785], se podría afirmar que en todo ciudadano conviven dos esferas de intereses: la esfera de su responsabilidad directa y la esfera de su responsabilidad indirecta. Para este autor todo lo relativo a los interés personales del ciudadano (su familia, su trabajo, a qué gastos dedica sus ingresos, etc.) sería la esfera de su responsabilidad directa, mientras que lo

---

785 Para un mayor desarrollo de las ideas de Schumpeter en lo relativo a esta materia se recomienda acudir al capítulo de esta investigación dedicado al concepto de la democracia participativa. Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971, págs. 334-335.

relativo a los intereses públicos y políticos del ciudadano (a qué partido vota, qué decide en un determinado referendo, etc.) sería la esfera de su responsabilidad indirecta.

Para Schumpeter el ciudadano siempre dedicará más tiempo y esfuerzos mentales a las decisiones de su esfera de responsabilidad directa que a las decisiones de su esfera de responsabilidad indirecta. Por ello, las decisiones que tome en su esfera de responsabilidad indirecta nunca serán plenamente racionales o, cuando menos, tan racionales y meditadas como las decisiones que afecten a su esfera de responsabilidad directa.

La conclusión de Schumpeter es sencilla: si el ciudadano no dedica un interés bastante a su esfera de responsabilidad indirecta, no parece lógico dotarle de un gran poder de decisión en dicha esfera. Es decir, lo deseable es que el ciudadano se limite a votar y a elegir sus representantes y que, acto seguido, se abstenga de tomar cualquier otra decisión política, pues una mayor capacidad de decisión política puede ser lesiva para el buen funcionamiento del sistema.

Evidentemente, según dicho razonamiento, la democracia participativa carece de razón de ser. No sólo es innecesaria, sino que incluso es peligrosa. Supone dotar de mayores responsabilidades políticas a quien, en el fondo, no deja de ser, en todos los sentidos, un irresponsable. No obstante, en la presente investigación se trata de apoyar la tesis contraria, esto es, que la democracia participativa es útil y práctica para el mejor gobierno de la comunidad.

¿Cómo sostener esta afirmación? Volviendo al origen del razonamiento de Schumpeter y, en cierto modo, utilizándolo en su contra. Este autor afirma que el ciudadano nunca dedicará suficiente tiempo a su esfera de responsabilidad indirecta, a sus acciones en el ámbito político, a su derecho a participar en los asuntos públicos, mientras que, por el contrario, siempre dedicará más tiempo a su esfera de responsabilidad directa, a sus, por decirlo así, asuntos personales.

¿Pero por qué actúa así el ciudadano? ¿Por qué, por lo general y salvo excepciones, invierte más tiempo en decidir qué coche se comprará que a qué partido político votará? En principio, dos son las respuestas posibles:

a) el ciudadano dedica más tiempo a sus decisiones privadas que a sus decisiones políticas porque el castigo que puede recibir por equivocarse en unas es mucho mayor que el que puede recibir por equivocarse en otras.

La explicación es sencilla, si un ciudadano compra, por ejemplo, un coche y, por el motivo que sea, se equivoca, su capacidad adquisitiva -suponiendo que ésta sea de tipo medio- y con ella su nivel de bienestar personal se verá altamente

mermada, sin embargo, si vota a un partido político y éste pierde las elecciones o no cumple su programa electoral, su bienestar personal es muy posible que no se vea alterado en lo más mínimo. Es decir, una decisión privada equivocada, en principio, siempre implica graves consecuencias personales y una decisión política errada puede no traer ninguna. Por ello, el ciudadano siempre pensará mucho sus decisiones privadas y no tanto sus decisiones políticas.

b) el ciudadano dedica más tiempo a sus decisiones privadas que a sus decisiones políticas porque tiene un sentimiento de propiedad mucho más intenso hacia sus derechos del ámbito privado que hacia sus derechos del ámbito público.

Esto es, la conexión psicológica que el ciudadano establece con su derecho a la propiedad o al matrimonio es mucho más intensa que la que establece con su derecho a participar en los asuntos públicos. Por ello, todo lo relativo a sus derechos del ámbito privado le merecerá un interés mucho mayor que lo relativo a sus derechos del ámbito político o público.

El ciudadano siente que su coche es suyo. O que su pareja es su pareja. O que sus hijos son suyos y no de su vecino. Pero no establece una conexión personal tan intensa con su derecho a participar en los asuntos públicos. Sabe que tiene ese derecho, pero no acaba de materializarlo, de visualizarlo. El ciudadano ve su coche, ve su casa y ve a sus hijos, pero no ve su derecho a la participación política. Este fenómeno -que desde la perspectiva jurídica puede parecer un tanto primitivo, pero que es bien real- resulta especialmente relevante cuando de perder un derecho se trata: si a un ciudadano le roban el coche o le prenden fuego a la vivienda posiblemente se sienta bastante más irritado que si se pierde la papeleta electoral en la que depositó su voto para las elecciones al Parlamento Europeo.

Los derechos del ámbito privado siempre serán entendidos por el ciudadano como más propios y personales que los del ámbito público. Por ello, no es de extrañar que todas las decisiones que tome respecto a los primeros sean más meditadas que las que tome respecto a los segundos. No es tanto que el ciudadano sea un tonto o un irresponsable como apunta Schumpeter, es que probablemente nadie se ha preocupado lo suficiente en hacerle sentir como propios, como realmente parte de sus bienes, sus derechos políticos. Ese alguien -o uno de ellos- puede ser la democracia participativa.

Las dos respuestas dadas a la cuestión planteada pueden tenerse por correctas simultáneamente, sin embargo, la segunda respuesta es aquella en la que la democracia participativa tiene una mayor posibilidad de intervención. ¿Cómo?

Cumpliendo con uno de sus fines esenciales: acercando el derecho a participar en los asuntos públicos al ciudadano, haciéndole sentir como propio, como parte de sus bienes dicho derecho. Si se consigue este objetivo, el ciudadano dedicará más tiempo a sus decisiones políticas, pues sentirá que los resultados de las mismas le afectan mucho más intensamente en su ámbito personal.

¿Cómo puede conseguir este acercamiento la democracia participativa? Por el uso. De la misma manera que es más fácil enamorarse viéndose muchas y no pocas veces, es más fácil sentir como propio un derecho practicándolo mucho que practicándolo poco. La democracia participativa implica precisamente eso: practicar más, ejercitar más, el derecho a participar en los asuntos públicos. Con lo que se vuelve al principio de este apartado: la democracia participativa puede ser útil para el fortalecimiento del derecho a participar en los asuntos públicos.

La democracia participativa al fomentar que el ciudadano ejerza más el derecho a participar en los asuntos públicos, hace que el ciudadano sienta como más propio dicho derecho, que sus decisiones en lo relativo al mismo sean más meditadas -no sólo aquellas relativas a los instrumentos de la democracia participativa, sino todas sus decisiones y votaciones políticas- y que, por ende, el derecho gane relevancia en la vida del ciudadano y en su escala de prioridades y valores. Por tanto, más democracia participativa supone un más vigoroso derecho a participar en los asuntos públicos.

8.- Democracia participativa en España. Ámbito nacional.

Si este padre democracia representativa y este hijo democracia participativa a los que se hacía referencia anteriormente fuesen españoles, el hijo tendría varios aspectos de su personalidad que, como le sucede a casi todos los hijos cuando aun son jóvenes, serían problemáticos, confusos y difíciles de entender por su padre, más acostumbrado a una forma de vivir más estable y segura que la elegida por su hijo.

Uno de estos aspectos sería el relativo al crecimiento en el ámbito nacional. La democracia participativa en España, en su ámbito nacional, tiene su crecimiento completamente detenido. No se incorporan nuevos instrumentos participativos. Aquellos que se propone incorporar tampoco se incorporan. La Constitución y las leyes orgánicas que regulan los instrumentos más destacados de la democracia participativa nacional tienen más de veinte o incluso de treinta años de vida y sus escasas reformas (como la reforma operada por la LO 4/2006 en la LO 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular) no aportan verdaderas novedades que supongan, bien nuevos instrumentos participativos,

bien una regulación esencialmente diferente de los mismos.

La democracia participativa nacional española vive limitada, casi en exclusiva, al referendo consultivo y a la iniciativa legislativa popular, pues el referendo de ratificación de la reforma constitucional nunca se ha practicado, cuando se pudo practicar (en 1992 a raíz de la reforma operada en el artículo 13.2 CE debido a la regulación del Tratado de Maastricht) se evitó convocarlo y, en el caso de que su convocatoria resultara obligatoria por la materia constitucional reformada, es difícil imaginar que el ejercicio de dicha convocatoria fuese muy distinto del practicado en los dos referendos consultivos convocados en España desde que se aprobó la Constitución.

Existen, como demuestran las estudiadas constituciones iberoamericanas y, en especial, las de Venezuela o Ecuador, espacios para la innovación. Y, sin ir tan lejos, sin necesidad de añadir nuevos instrumentos participativos en el ordenamiento jurídico español, no son pocas las voces que proponen modificar los ya existentes. Por ejemplo, ampliar los casos en los que se puede convocar una iniciativa popular a otros que no sean la única posibilidad existente en el presente de que esta iniciativa popular sea legislativa (iniciativas populares para convocar referendos, etc.).

Incluso, sin siquiera permitir nuevos tipos de iniciativa popular, se podría ampliar la regulación de la iniciativa legislativa popular e introducir en ella aspectos hoy en día no previstos (como, por ejemplo, limitar la libertad que tiene el Congreso para enmendar tanto como quiera las iniciativas legislativas populares que le lleguen). En el actual estado de cosas, no es de extrañar que, como ya se estudió en el punto correspondiente de la presente Tesis, ninguna iniciativa legislativa popular presentada desde que existe esta posibilidad haya conseguido prosperar generando una ley.

Con la regulación del referendo consultivo la situación es similar. No es ya que no se introduzcan nuevas modalidades de referendo en la regulación nacional (un referendo sobre una ley aun no aprobada o sobre una sentencia judicial, por ejemplo) o que no se modernice la regulación del referendo consultivo (permitiendo que en determinados ámbitos sea vinculante, que lo pueda solicitar un número determinado de ciudadanos, etc.), es que ni siquiera se realizan referendos consultivos. Dos en casi tres décadas desde que existe la LO 2/1980.

Y parece que la dinámica de los referendos consultivos nacionales es claramente descendente. Si se hizo sólo uno en los años ochenta, ninguno en los noventa y

uno en lo que se lleva de siglo XXI, parece claro que no muchos se realizarán en los próximos años. Recientemente hubo la oportunidad de someter el Tratado de Lisboa a un referendo consultivo de manera análoga a como se hizo con la malograda Constitución Europea. Pero no se hizo. No es probable que existiesen muchos temores a que el resultado fuese negativo, pero sí que seguramente los había a que la participación fuese escasa, si no residual.

¿Pero quién tiene una verdadera motivación para ir a votar a un referendo consultivo de las características de los que se han celebrado en España desde que existe la LO 2/1980? No son vinculantes, se decide sobre materias sobre las que el poder político ya ha decidido previamente, no existe una verdadera contraposición de opiniones en la campaña de propaganda, pues el grueso de los partidos políticos apoyan monolíticamente una opción, se utilizan más como un instrumento en la batalla política interna nacional, que como el instrumento participativo que deberían ser..., lo extraño no es que haya una baja participación, lo extraño es que haya participación.

La desidia no es solo de los ciudadanos a la hora de ir a votar, por supuesto. La desidia esencial es de quien podría convocar los referendos consultivos y no los convoca. No se convocan en no pocas ocasiones en que se podrían convocar. ¿Por qué no? La pregunta sería más bien, ¿por qué sí? ¿Qué motivaciones tiene un gobierno para convocar un referendo consultivo? No lo necesita para aprobar una decisión política o una norma jurídica. Si lo convoca y se aprueba su propuesta, con las bajas cotas de participación existentes no obtiene una ratificación popular relevante y, si no se aprueba su propuesta, la contrariedad es importante, por mucho que la decisión popular no sea vinculante. Es decir, salvo que el gobierno de turno tenga un especial sentimiento participativo y ello le lleve a convocar referendos por puro placer democrático, pocas son las ventajas que puede obtener en la convocatoria de un referendo y los perjuicios potenciales no son escasos.

En estas circunstancias, es fácil darse cuenta de que, salvo reformas de fondo en la actual regulación de la democracia participativa de ámbito nacional en España, el futuro de la misma es poco esperanzador. No desaparecerá, pues su valoración -aun y que esto resulte paradójico tras lo dicho- continúa siendo positiva en términos generales y el responsable político que tratara de eliminarla sería muy criticado por su escaso sentimiento democrático. Pero tampoco crecerá ni se desarrollará. Más que probablemente seguirá tal como está ahora. Congelada. Detenida en el tiempo y sin ninguna reforma de relevancia.

Si antes se decía que la democracia representativa era el padre y la democracia participativa el hijo, este hijo en su ámbito nacional español padece un grave caso de déficit de crecimiento. Y no parece que su diagnóstico vaya a mejorar próximamente.

9.- Democracia participativa en España. Ámbito autonómico.

Lo bueno de este hijo es que tiene distintos ámbitos. Y si no progresa en uno, tal vez sí que progrese en otro. Además del nacional, la democracia participativa española tiene dos ámbitos más. Uno de ellos es el ámbito autonómico. A su vez, el ámbito autonómico tiene dos áreas de desarrollo. Una es la de regulación nacional. La otra la de regulación autonómica.

El área de regulación nacional se consumió en su mayoría hace ya años y lo que aun en el presente se ejecuta y aquello que queda por ejecutar no es ya lo más relevante de lo regulado en ella. De este modo, los referendos de ratificación de la iniciativa autonómica -de hecho, el referendo, porque sólo se hizo el de Andalucía- ya se hicieron y consumieron con su uso, los referendos de aprobación de los Estatutos de Autonomía -para Andalucía, Cataluña, País Vasco y Galicia- también se hicieron y consumieron con su uso, los referendos para la ratificación de la reforma de los Estatutos de Autonomía se han hecho ya la mitad de ellos -los de Cataluña y Andalucía restando por hacer los de Galicia y el País Vasco- y el referendo para la ratificación de una hipotética unión de Navarra al País Vasco ni siquiera se sabe si se hará algún día.

En definitiva, el área de regulación nacional del ámbito autonómico de la democracia participativa española no es ya que tenga o deje de tener muchas posibilidades de desarrollo, es que, salvo llamativas novedades no previsibles hoy por hoy, casi ha dejado de existir porque ya se ha consumido con su puesta en práctica –esto a salvo de la práctica del referendo relativo a la hipotética unión de Navarra y el País Vasco, los futuros referendos de ratificación de los Estatutos de Autonomía de Galicia y el País Vasco y otros referendos ratificatorios de reformas estatutarias que pudieran prever futuras reformas de Estatutos de Autonomía, como es el caso de los referendos ya introducidos por las reformas de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Aragón-.

Si esta es la situación en el área de regulación nacional, el área de regulación autonómica de la democracia participativa autonómica española sí que se desarrolla y crece con cierta desenvoltura. Así, existe la iniciativa legislativa popular autonómica y las distintas CCAA mediante sus Estatutos de

Autonomía y las leyes que los desarrollan la regulan. Y también se prevé la existencia de las consultas populares en el ámbito autonómico.

De la iniciativa legislativa popular autonómica se podrían hacer casi los mismos comentarios que de la iniciativa legislativa popular nacional, pues, en lo esencial y salvando las lógicas diferencias de amplitud territorial, su regulación, si no prácticamente idéntica, sí es enormemente similar. Las consultas populares en el ámbito autonómico ya son materia más compleja.

Empezando por el propio nombre. ¿Por qué a una pregunta a la ciudadanía en el ámbito nacional español se le llama referendo y en el ámbito autonómico consulta popular? Más allá de la sentencia STC 103/2008 y de su, ya tan profusamente estudiada en esta Tesis, argumentación de por qué las consultas populares se deben conformar con ser consultas populares y no referendos, lo cierto es que no es posible dejar de comentar que, más allá de los razonamientos del alto tribunal, perfectamente razonados y de plena coherencia interna, no resulta creíble que los motivos que llevan a diferenciar hasta en el nombre una consulta a la ciudadanía según sea su ámbito nacional o autonómico sean sólo de tipo jurídico.

Más parece que sean motivos derivados del miedo a las repercusiones que podría tener sobre el concepto de soberanía el que las CCAA comenzaran a convocar referendos. Motivos no muy racionales, por otra parte, porque no son pocos los países en los que sus regiones o estados aprueban sus constituciones y convocan referendos sobre las mismas -es decir, ejercen una cierta forma de soberanía regional no necesariamente incompatible con la nacional-. Países federales, se podría afirmar con corrección, pero no por ello países que dejan de ser países, cosa que a veces parece que se tema que suceda si una CCAA convocase un referendo.

Lo cierto es que en la actualidad hay CCAA que, en el ámbito de sus competencias y a modo de desarrollo y ejecución de la legislación estatal, tienen cierto margen para, según señalan sus Estatutos de Autonomía, organizar consultas populares siempre que cuenten con la autorización del Estado otorgada en virtud del no poco problemático en su redacción artículo 149.1.32ª. Y hay otras CCAA -algunas de las que ya han reformado sus Estatutos de Autonomía- que van más allá y se autoconceden la facultad de convocar consultas populares -en todas las formas y modos en que una consulta popular pueda ser entendida- siempre que las mismas se realicen en el ámbito de sus competencias y siempre que no sean referendos encubiertos.

Pero, más allá de esto, la cuestión esencial sería ¿por qué una CCAA puede llevar a cabo un proceso participativo que puede llegar a ser en prácticamente todo idéntico al que el Estado realice con el nombre de referendo, pero lo ha de llamar consulta popular? La CCAA deberá hacerlo en el marco de sus competencias y, a lo mejor y por imaginar una posibilidad, con la forma de una encuesta de una única pregunta, pero podrá hacerlo. Y, sin embargo, deberá llamarlo de otro modo.

El Tribunal Constitucional afirma que el referendo y la consulta popular no son lo mismo, que uno es parte de la democracia directa -esta es la expresión literal que utiliza, aunque hay que suponer que por tal entiende lo que en esta Tesis se denomina democracia participativa- y que la otra pertenece al más amplio ámbito del fenómeno participativo. El referendo se caracterizaría, en resumen, por su sujeto -que sería la comunidad política llamada a votar-, por su objeto -que sería que esta comunidad política diese su opinión sobre una materia concreta- y por su proceso -que debe ser un proceso de tipo electoral-.

¿Pero no se desarrolla acaso una consulta popular de una manera muy similar a como el Tribunal Constitucional prevé para el referendo? Incluso una consulta popular local. ¿Acaso no hay un sujeto que son los vecinos, un objeto que es su acto de decidir y su decisión y un proceso que cumple una serie de reglas y garantías previamente fijadas? Lo cierto es que cualquiera que observara un referendo nacional y una consulta popular con el formato de pregunta única vería más similitudes que diferencias. Sin embargo, son, según el Tribunal Constitucional, especies esencialmente distintas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Si se desea elaborar una argumentación jurídica para justificar la diferenciación entre referendo y consulta popular se puede encontrar. Y puede ser perfectamente lógica y racional. De hecho, el Tribunal Constitucional lo ha hecho. Pero no deja de resultar extraño al sentido común que dos procesos participativos, que pueden llegar a ser casi idénticos según las circunstancias concretas de su realización, reciban nombres distintos. Y no es posible no pensar que, más allá de los motivos estrictamente jurídicos, tras esta diferenciación no haya motivos políticos.

En cualquier caso y recurriendo a la practicidad, esta diferencia, en principio, no resulta tan relevante en el fondo. El Estado puede convocar referendos a nivel nacional. Y las CCAA y los municipios pueden convocar en el marco de sus competencias consultas populares, las cuales vendrán a ejercer en la práctica la misma función que los referendos.

El único problema es la autorización estatal necesaria. ¿Por qué el Estado debe autorizar a un municipio a realizar una consulta popular sobre, por ejemplo, una antena de telefonía? ¿Es racional acudir al Estado para algo tan estrictamente propio de lo local? ¿Pone en jaque la antena de telefonía la soberanía nacional española? No parece. Entonces, ¿por qué se requiere la autorización del Estado para convocar consultas populares autonómicas y locales? La competencia estatal es sobre referendos -así parece decirlo el artículo 149.1.32ª-, pero no parece lógico que lo sea también sobre consultas populares si éstas parecen destinadas a ser la versión del referendo exclusiva para los ámbitos territoriales autonómico y local -en este sentido sería interesante revisar el requerimiento de autorización estatal que el artículo 71 de la Ley 7/1985 hace para las consultas populares locales-.

Que el Estado tenga que dar su autorización para que se puedan convocar todas las consultas populares que se organizan en los distintos municipios españoles resulta del todo innecesario. ¿Se pone en peligro la soberanía nacional española por una consulta popular en una localidad de unos pocos cientos o miles de habitantes? ¿Afecta en la práctica un proceso participativo, que más que probablemente no salga de lo límites de un municipio o de una CCAA, a la soberanía nacional? No parece lógico que el Estado tenga que dar su autorización para convocar consultas populares autonómicas o locales si éstas se limitan a preguntar a los ciudadanos sobre materias de competencia autonómica o local.

Cataluña, Andalucía y Aragón ya han prescindido en sus Estatutos de Autonomía recientemente reformados de la necesidad de dicha autorización para todas las consultas populares que se hagan en sus territorios. Pero sigue habiendo CCAA, la mayoría, que remiten al Estado como autorizante de una posible consulta popular que la CCAA organizara en ejecución de la regulación estatal.

La situación no es ni por asomo sencilla. Pero el verdadero problema es que, en gran medida, no es sencilla por motivos más políticos que jurídicos. Y ese tipo de motivos a veces desaparecen de la noche al día y a veces no hay manera de que desaparezcan nunca.

10.- Democracia participativa en España. Ámbito local. La intensidad participativa.

10.1.- Democracia participativa en España. Ámbito local.

El hijo democracia participativa no va del todo bien en el primero de sus ámbitos, va mejor en el segundo de ellos, pero donde de verdad le van bien las cosas, donde de verdad está cada día mejor y convence en más ocasiones a su padre democracia representativa de introducir nuevos procesos participativos en el negocio familiar es en el tercero de sus ámbitos: el ámbito local.

El ámbito local de la democracia participativa española es, como sucede en la mayoría de los países que apuestan -aunque sólo sea un poquito- por la democracia participativa, el que goza de mejor estado de salud. No sólo crece y se desarrolla a buen ritmo, sino que este ritmo cada vez es más veloz. El número de localidades que, como mínimo acuden a sus vecinos para proponerles unos presupuestos participativos -por humildes y sencillos que estos sean-, una consulta popular o cualquier otro instrumento de la democracia participativa que se pueda imaginar son cada vez más.

Pero lo que resulta lo más importante, muchas de las localidades que apuestan por la democracia participativa, no lo hacen como algo aislado, no lo hacen como un experimento de uno o dos años, lo hacen con la idea de que el o los procesos participativos que se inicien gocen de continuidad, se repitan año tras año y existan organismos municipales especialmente creados para seguir el desarrollo de dicho instrumento de la democracia participativa y el cumplimiento de los elementos conseguidos a través de él. Es decir, se concibe la democracia participativa no sólo como un medio mediante el cual acercar la política a los ciudadanos (profundizar en su derecho a la participación política), sino también como un medio para que los ciudadanos "aprendan" a fiscalizar a sus gobernantes y a los mecanismos de gobierno que ellos mismos en colaboración con dichos gobernantes llevan a cabo.

Si en algún ámbito la democracia participativa cumple con mayor claridad sus objetivos este es el ámbito local. Gracias a la gran cercanía existente con los ciudadanos en el ámbito local y gracias a las relaciones más personales que pueden establecerse entre ellos y sus gobernantes en este ámbito, los instrumentos de la democracia participativa pueden desarrollarse y producir sus efectos de implicación de la ciudadanía en su gobierno y control de los gobernantes con mucha mayor facilidad.

Gracias también a los escasos riesgos que las autoridades locales corren al promover e implantar instrumentos de la democracia participativa y gracias a los elevados beneficios que éstas autoridades pueden obtener de esta implantación, los casos en los que se llevan a cabo practicas participativas son cada vez mayores en número y su duración es más prolongada.

En definitiva, todos los elementos que se han estudiado a lo largo de la presente Tesis y todos los razonamientos y argumentaciones que se puedan presentar sobre la democracia participativa, si coinciden en algo es que la democracia participativa local española vive la misma circunstancia que la democracia participativa local en general: el crecimiento y progresiva identificación del ámbito de lo local como el ámbito natural de la democracia participativa.

Como ya se ha indicado anteriormente, la problemática más característica que padece la democracia participativa en España es similar a la que padece en otros países y es la compleja diferenciación entre los procesos participativos propiamente pertenecientes a la democracia participativa y los procesos participativos pertenecientes a la esfera, de mayor amplitud pero de menor intensidad participativa, de la participación ciudadana.

No obstante este punto tiene relevancia esencialmente a nivel doctrinal. Es dentro del ámbito de la teoría constitucional donde goza de interés la pregunta de dónde termina la democracia participativa y dónde empieza la participación ciudadana, cuáles son los rasgos característicos de una y otra y cómo se puede diferenciar entre un proceso participativo propio de la democracia participativa y otro propio de la participación ciudadana -aspectos estos ya explicados páginas atrás-.

Es esta una discusión teórica cuyas repercusiones prácticas reales tampoco son tantas. El ciudadano apenas percibirá de qué tipo es exactamente el instrumento participativo que está realizando. La autoridad política que lo convoque posiblemente tampoco tendrá un conocimiento muy profundo a nivel teórico. Y, en general, que el proceso obtenga resultados positivos no dependerá de cuál sea su clasificación teórica.

10.2.- La intensidad participativa.

Si alguna utilidad tiene esta diferenciación es de cara a valorar la intensidad participativa del proceso participativo, esto es, saber en qué medida, en qué proporción, con qué intensidad participa el ciudadano en su gobierno local gracias a un determinado proceso participativo.

En virtud de todo lo explicado y analizado a lo largo de la presente investigación se puede afirmar que la democracia participativa siempre gozará de una intensidad participativa superior a la de la participación ciudadana -aunque sólo sea porque en un proceso de participación ciudadana el ciudadano

no llegará a los niveles decisorios que gozará ese mismo ciudadano en un proceso de democracia participativa-. Por tanto, saber si un proceso participativo es propio de la democracia participativa o propio de la participación ciudadana es relevante de cara a valorar la intensidad participativa de dicho proceso participativo.

Conocer el nivel de la intensidad participativa que posee un proceso participativo concreto tiene una utilidad determinada, cual es contribuir a saber qué posibilidades reales tiene ese proceso participativo de efectivamente vincular a los ciudadanos a largo plazo con la cosa pública, hacerles verdaderamente responsables de fiscalizar a sus gobernantes, convertirles en sujetos activos y no solamente pasivos de su propio gobierno, etc. Es decir, valorar la intensidad participativa de un proceso participativo permitirá calcular el mayor o menor futuro de cada proceso participativo concreto.

Todos los procesos participativos tienen una intensidad participativa de partida -será mayor la de unos presupuestos participativos, que implican que el ciudadano tome parte en su gobierno local en un periodo prolongado en el tiempo, que la de una consulta popular, que puede implicar una consulta de una sola pregunta y producida en un sólo día-, pero esta intensidad participativa de partida no será inalterable y dependerá de cómo se desarrolle el instrumento participativo en la práctica -así, no tendrán la misma intensidad participativa unos presupuestos participativos como los de Rubí que unos como los de Sant Llorenc d´Hortons. Ambos son presupuestos participativos, pero unos implican un proceso complejo con distintas fases y distintos niveles de participación ciudadana y los otros implican apenas unas pocas asambleas populares-.

A mayor sea la intensidad participativa del conjunto de la democracia participativa local española, mayor futuro tendrá ésta. Tal vez lo más relevante del concepto de la intensidad participativa sea que, como propio de la participación que es, su crecimiento o decrecimiento no depende en exclusiva de quienes ponen en marcha los procesos participativos, no depende en exclusiva de los gobernantes, sino que también depende de los ciudadanos, de sus verdaderos protagonistas, pues son ellos quienes participando más o menos harán que la intensidad participativa de partida crezca o mengüe y serán ellos los que se beneficiarán en mayor o menor medida de la intensidad participativa que ellos mismos propicien.

11.- La importancia de la participación en la democracia participativa.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Pues esta es la esencia de la democracia participativa: la participación de los ciudadanos. Como demuestran algunos de los ejemplos concretos de prácticas participativas que se han expuesto a lo largo de esta Tesis, de nada sirve la democracia participativa si no consigue su objetivo esencial, que es que los ciudadanos participen.

La diferencia fundamental, la verdadera diferencia fundamental que la democracia participativa tiene con la democracia representativa, es al tiempo la más evidente: la democracia participativa es una democracia esencialmente activa. Es decir, es una democracia que requiere para su propia supervivencia de la acción de sus sujetos protagonistas, que son los ciudadanos.

La democracia representativa tiene también por protagonistas a los ciudadanos, pero sus otros grandes protagonistas son los representantes. Sin representantes no hay democracia representativa. Luego la democracia representativa tiene un elemento activo que son los ciudadanos que votan a sus representantes, pero también tiene un elemento pasivo -y al tiempo también activo- que son los representantes elegidos.

La democracia participativa, por contra, tiene un único elemento fundamental, que es de tipo activo y que son los ciudadanos. Sin ciudadanos activos no hay democracia participativa, ésta es, por definición, imposible. La democracia representativa puede sobrevivir con unas cotas de participación electoral muy bajas. Pero la democracia participativa, cuya esencia es la voluntad de acercar el gobierno a los ciudadanos, involucrarlos en él, hacerlos protagonistas de él, carecería de sentido si los ciudadanos le diesen la espalda.

Es por esto que la reflexión última que se puede aportar desde estas líneas consiste en afirmar que toda la legislación que se ha estudiado en las páginas anteriores, todos los instrumentos de la democracia participativa que se han ideado y puesto en práctica a lo largo de los años, todas las experiencias concretas que se han realizado a lo largo de todo el mundo..., todo esto de nada sirve si no hay ciudadanos que participan decididamente.

La democracia participativa es especialmente sensible a la voluntad de los ciudadanos y a su deseo o falta de deseo de actuar y participar en los instrumentos que ella les ofrece. La democracia participativa depende mucho más para su propia supervivencia de los ciudadanos que la democracia representativa.

La democracia participativa es esclava de la ciudadanía. Sin ella nada es. Y sólo

con ella podrá llegar a ser algo por pequeño que esto sea.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar de Luque, L. *Democracia directa y Estado constitucional,* Edersa, Madrid, 1977.

Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988,* CEC, Madrid, 1988.

Alcalá Zamora, N. *Los defectos de la Constitución de 1931,* Civitas, Madrid, 1985.

Álvarez Conde, E. *Curso de Derecho Constitucional,* segunda edición, Tecnos, Madrid, 1996.

Alzaga Villaamil, Ó.
-*Comentario sistemático a la Constitución de 1978,* Editorial del Foro, Madrid, 1978.
-*Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978,* Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985.
-*Derecho político español según la Constitución de 1978,* Edersa, Madrid, 1996.

Andúgar Miñarro, M. *La república democrática, federal y universal de Fernando Garrido,* Biblioteca Saavedra Fajardo de Pensamiento Político Hispánico, s.f., http://saavedrafajardo.um.es/WEB/archivos/NOTAS/RES0054.pdf

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Anduiza, E. ; Font, J. ; Mas, P. ; De Maya, S. "The electoral impact of direct democratic practices", *International journal of urban and regional research,* vol. 32.2, págs. 473-491, junio de 2008.

Aparicio Pérez, M.Á. *Introducción al sistema político y constitucional español,* Ariel, Barcelona, 1989.

Aragón, M. y López, J. "Plebiscito", *Diccionario Electoral*, tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000, pág. 981.

Aristóteles, *Ética para Nicómaco,* Alba, Madrid, 1998.

Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo,* Teide, Barcelona, 1995.

Arnstein, S. R. "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners,* vol. 35, nº 4, julio de 1969, págs. 216-224, http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf

Asensi Sabater, J.
-*Constitucionalismo y Derecho Constitucional. Materiales para una introducción,* Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
-*La época constitucional,* Tirant lo blanch, Valencia, 1998.
-*Supuestos actuales de la representación política,* s.f., s.l.

Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *Iniciación a la Constitución,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982.

Attlee, C. *As it happened,* Heinemann, London, 1954.

Auer, A. "Le caracteristiche della democrazia diretta locale en Svizzera", *Amministrare*, nº 2, 1999, págs. 191-199.

AAVV. *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa,* Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003.

AAVV. *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional,* Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D. F., 2002.

AAVV. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España,* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006.

AAVV. *Voto electrónico. Estudio comparado con una aproximación jurídico-política. (Desafíos y posibilidades),* Fundación Universitaria de Derecho, Administración y política, S.C. Instituto electoral y de participación ciudadana de Coahuila, Instituto electoral de Querétaro, Querétaro, 2007.

AAVV. *El vot electrònic a Catalunya: reptes i incerteses,* Mediterrània, Barcelona, 2007.

AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els processos d´Agenda 21 local dels municipis de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat,* Xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat, Grup de treball d´implicació dels agents socials i econòmics en els processos d´Agenda 21 local, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003.

AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans,* Escola d´ Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001.

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, Concejalía de Participación Ciudadana, *Resumen de la memoria final de la encuesta ciudadana Tu opinión importa 2006,* Rivas Vaciamadrid, 2006, http://www.rivas-vaciamadrid.org/archivos/07-11-06-17-57-49.pdf

Balaguer Callejón, F; Cámara Villar, G; López Aguilar, J.F; Balaguer Callejón, M.L; Montilla Martos, J.A. *Manual de Derecho Constitucional,* vol. II, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2007.

Balanzá, M. y Benejam, P. *Ibérica. Geografía e historia de España y de los Paises Hispánicos,* Vicens Vives, Barcelona, 1995.

Blanco, I. y Gomà, R. *Gobiernos locales y redes participativas,* Ariel, Barcelona, 2002.

Blas Guerrero, A. de, "El referéndum constitucional en el País Vasco", *Revista de Estudios Políticos*, nº 6, noviembre-diciembre de 1978, págs. 205-216.

Bobbio, N.
-*El futuro de la democracia,* Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
-*Fundamento y futuro de la democracia,* Edeval, Valparaíso, 1990.

Borge Bravo, R. "La participació electrònica: estat de la qüestió i aproximació a la seva classificació", *IDP. Revista d´internet, Dret i política,* nº 1, UOC, Barcelona, 2005,
www.uoc.edu/idp/1/dt/cat/borge.pdf

Boyer, P. *Direct democracy in Canada,* Dundurn Press, Toronto, 1992.

Brugué, Q. y Gomà, R. *Gobierno local y políticas públicas,* Ariel, Barcelona, 1998.

Burdeau, G. *La democracia. Ensayo sintético,* Ariel, Barcelona, 1959.

Butler, D. y Ranney. A. *Referendums: A comparative study of practice and theory,* American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978.

Cabo Martín, C. de,
-*Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social,* Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico, D.F. 1997.
-*Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional,* Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988.

Canales Aliende, J.M. "La democracia participativa local", *Sistema, Revista de ciencias sociales,* nº 184-185, 2005, págs. 191-201,
http://www.revistasculturales.com/articulos/83/sistema/288/1/la-democracia-participativa-local.html

Carrera Silva, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas,* inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000.

Carrizo Couto, R. *Suiza rechaza en referéndum el veto local a la concesión de nacionalidad,* Diario El País, 2 de junio de 2008,
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/rechaza/referendum/veto/local/concesion/nacionalidad/elpepiint/20080602elpepiint_5/Tes/

Cases Méndez, J.L. "Resultados y abstención en el referéndum español de 1978", *Revista de Estudios Políticos,* nº 6, noviembre-diciembre, 1978, págs. 175-204.

Castillo Vera, P. del, "La campaña del referendum constitucional", *Revista de Estudios Políticos,* nº 6, noviembre-diciembre de 1978, págs. 153-174.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Centro de Investigaciones Sociológicas, "Ciudadanía y Participación", *Informe nº 2632*, Madrid, realizado en enero de 2006, hecho público en mayo de 2007.

Clift, S. *E-democracy, e-governance and Public Net-work*, 2003. www.publicus.net

Colombo Vilarrasa, C. *E–Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática,* UOC, Barcelona, 2007.

Condorcet, J. M. *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980.

Conejero Paz, E. "Globalización, gobernanza local y democracia participativa" en AAVV. *Nuevos retos para las administraciones locales y autonómicas en España, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* nº 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 13-31.

Constant, B. "De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos", *Escritos políticos,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 257-285.

Cornago Prieto, N. "El debate sobre la democracia electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema" en AAVV. *Las tecnologías de la información y la e-Democracia,* Conferencia internacional celebrada en Bilbao los días 3 y 4 de abril de 2003, col. Informes y documentos, Parlamento Vasco, Vitoria, 2003, págs. 51-65.

Cortina, A. y Conill, J. *Democracia participativa y sociedad civil. Una ética empresarial,* Fundación Social, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1998.

Cotino Hueso, L. -coordinador- *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías,* Comares, Granada, 2007.

Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

Cronin, T. E. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall,* Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Chomsky, N. *El miedo a la democracia,* Crítica, Barcelona, 1992.

Davies, J.K. *La democracia y la Grecia Clásica,* Taurus, Madrid, 1981.

Daza Martínez, J. *Iniciación al estudio histórico del Derecho romano,* Universidad Complutense, Madrid, 1997.

Delley, J.D. y Mascotto, C. *Parler des droits populaires. Les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe,* C2D, Université de Genève, Genève, 1997.

Diario El Mundo, agencias, *Francia rechaza la Constitución y provoca una grave crisis europea,* 30 de mayo de 2005, http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117362962.html

Diario El Mundo, agencias, *Holanda rechaza la Constitución Europea con un no aun más rotundo que Francia,* 2 de junio de 2005, http://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/01/internacional/1117652868.html

Diario El País, agencias, *Irlanda dice no al Tratado de Lisboa,* 13 de junio de 2008, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Europa/espera/resultados/referendum/irlandes/Tratado/Lisboa/elpepuint/20080613elpepuint_13/Tes

Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa,* Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000.

Esteban, J. de y López Guerra, L.
-*El régimen constitucional español,* Labor, Barcelona, 1982.
-*Referéndum consultivo y decisión política,* Diario El País, 30 de enero de 1986, pág. 12

Farley, L. T. *Plebiscite and Sovereignty,* Westview Press Boulder, Colorado, 1986.

Fernández Ramos, S. *La información y participación ciudadana en la administración local,* Bosch, Barcelona, 2005.

Fernández Segado, F. *El sistema constitucional español,* Dykinson, Madrid, 1992.

Ferrando Badía, J. *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos,* segunda edición, Tecnos, Madrid, 1989.

Finkielkraut, A. *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía,* Anagrama, Barcelona, 1982.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Fishkin, J. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática,* Ariel, Barcelona, 1995.

Font, J. y Blanco, I. *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: ¿qui, com i per què?* Centre per la participació ciutadana, Organisme Autònom Flor de Maig, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.

Font, N. *Democràcia i participació ciutadana,* Mediterrània, Barcelona, 1998.

Gallego-Díaz, S y De la Cuadra, B. *Crónica secreta de la Constitución,* Tecnos, Madrid, 1989.

Gallup Europe, *Flash Eurobarómetro 168, La Constitución Europea: encuesta post-referendum en España,* Dirección General de Prensa y Comunicación de la Comisión Europea, 2005,
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_168_es.pdf

Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos,* Icaria Editorial, Barcelona, 2003.

García Cuadrado, A. M. *Sistema constitucional de derechos y libertades,* Club Universitario, San Vicente del Raspeig, 2000.

García Pelayo, M.
-*El Estado de partidos,* Alianza, Madrid, 1986.
-*Derecho Constitucional comparado,* Alianza Universidad Textos, Madrid, 1991.

Garrido, F. *La república democrática federal universal,* Biblioteca filosofía en español, Oviedo, 2000.

Garrorena Morales, A. *Teoría y práctica española del referendum,* Anales de la Universidad de Murcia, vol. XXXI, Murcia, 1977.

Gomà, R. y Font, J. "La democracia local: un mapa de experiencias participativas" en Font, J. *Ciudadanos y decisiones públicas,* Ariel, Barcelona, 2001, págs. 61-76.

Gomà, R. y Subirats, J. "Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 17, junio 2000, págs. 45-77.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Habermas, J.
-*Ensayos políticos,* Ediciones península, Barcelona, 1988.
-*Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso,* Trotta, Madrid, 1998.

Habermas, J. y Rawls, J. *Debate sobre el liberalismo político,* Paidós Ibérica, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1998.

Harms, H. *Núcleos de intervención participativa,* 2003, http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html

Held, D. *Prospects for democracy,* Cambridge: polity, Cambridge, 1993.

Held, D. y Pollit, C. *New forms of democracy,* Sage, London, 1986.

Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico,* Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005.

INAP. "La participación de los ciudadanos en la vida pública local", *Documentos INAP*, nº 25, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2001, págs. 1-120.

Jáuregui Bereciartu, G. "Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria,* nº 10, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984, págs. 11-25.

Jud, M. *El sistema político suizo*, 2004, http://democracia-moderna.geschichte-schweiz.ch/sistema-politico-suizo.html

Jung, O. *Democracia directa en Alemania. Tendencias desde 1989,* Goethe Institut Inter Nationes, Bonn, 2001.

Kelsen, H.
-*Esencia y valor de la democracia,* Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977.
-*Forma de Estado y filosofía,* Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977.
-*Teoría general del Derecho y del Estado,* Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979.

Linde Paniagua, E. y Herrero Lera, M. "El referendum: de las Leyes Fundamentales al Anteproyecto de Constitución", *Revista de Estudios Políticos*, nº 2, 1978, págs. 87-106.

Lissidini, A. *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?,* C2D, Zurich, 2008.

López Guerra, L; Espín, E; García Morillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústegui, M. *Derecho Constitucional,* 6ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

Lucas Verdú, P. *La octava Ley Fundamental: crítica jurídico-política de la reforma Suárez,* Tecnos, Madrid, 1976.

Maquiavelo, N.
-*Discursos sobre la primera década de Tito Livio,* Espasa, Colección Austral, Madrid, 1998.
-*El príncipe,* Espasa, Colección Austral, Madrid, 1998.

Martenet, V. "Il referendum nei comuni svizzeri", *Amministrare*, nº2, 1999, págs. 201-214.

Martínez Sospedra, M. y Aguiló Lucía, L. *Lecciones de Derecho Constitucional español, vol. II, Derecho Autonómico,* Fernando Torres Editor, Valencia, 1981.

Micotti, S. y Bützer, M. *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes, 1990-2000,* C2D, Université de Genève, 2003.

Nelson, W. *La justificación de la democracia,* Ariel, Barcelona, 1986.

Orduña Rebollo, E. *Democracia directa municipal concejos y cabildos abiertos,* Civitas, 1994.

Paoletti, M. "Le référendum local en France. Variations practiques autour du droit", *Revue francaise de science politique*, vol. 46, nº 6, decembre 1996, págs. 883-913.

Parini, P. *Les institutions politiques,* Armand Collin, París, 1984.

Pekola-Sjöblom, H. *Gobierno local en Finlandia. Encuesta entre ciudadanos, 2000,* Abo Akademi University, Turku, 2002.

Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendum,* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994.

Piquer, I. *¿Qué es un caucus?,* Diario Público, 3 de enero de 2008, http://www.publico.es/internacional/033478/que/caucus

Platón, *La república,* Edicomunicación, Barcelona, 1999.

Prats, J. y Castelló, J. E. *Historia,* Anaya, s.l., 1994.

Prud´Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa,* Instituto Federal Electoral, Méjico. D.F., 2001.

Reniu i Vilamala, J. M. ; Barrat i Esteve, J. ; Badia i Viliella, R. ; Ramírez Nárdiz, A. *Proposta de sistematització de l´us de les noves tecnologies per a la participació ciutadana: el Pla d´acció tecnològica (PAT),* proyecto de investigación realizado en el marco del convenio firmado entre la Universidad de Barcelona y la Diputación de Barcelona con fecha de 31 de julio de 2007, inédito, Barcelona, 2008.

Rodríguez, P. *¿Qué es un caucus?* Diario ABC, 4 de enero de 2008, http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-01-2008/abc/Internacional/que-es-un-caucus_1641533521684.html

Rohr, J. *La démocratie en Suisse,* Économica, París, 1987.

Rousseau, J. J.
-*Discurso acerca del origen y los fundamentos de la desigualdad de los hombres,* Alba, Madrid, 1996.
-*El contrato social,* Alba, Madrid, 1996.

Ruiz López, F. *La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos en el ordenamiento autonómico español,* Universidad de Almeria, inédito (tesis doctoral), Almería, 2007.

Salerno, G.M. *Il referendum*, CEDAM, Padova, 1992.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Salomón, "Sabiduría, 6", *Sagrada Biblia,* Biblioteca de Autores Cristianos, Editorial Católica, Madrid, 1966.

Sánchez, J.C y Nuño, M. *Resultados en las Elecciones Generales 1977-2008*, Diario El Mundo, 2008, http://www.elmundo.es/especiales/2008/02/espana/elecciones2008/graficos/historico_generales.html

San Pablo, "Epístola a los Efesios, 2 y 6", *Sagrada Biblia,* Biblioteca de autores cristianos, Editorial Católica, Madrid, 1966.

Sartori, G. *Teoría de la democracia,* Alianza, Madrid, 1988.

Savater, F. *La política y el amor*, Diario El País, 14 de agosto de 2008, http://www.elpais.com/articulo/opinion/politica/amor/elpepiopi/20080814elpepiopi_4/Tes

Sciarini, P. y Trechsel, A.H. *Démocratie directe en Suisse: l´élite politique victime des droits populaires?,* C2D, Zurich, 1996.

Schmitt, C. *El concepto de lo político: texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios,* Alianza, Madrid, 1991.

Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971.

Sen, A. *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.

Sjöblom, S. *Citizen´s initiatives in local decision making,* Abo Akademi University, Turku,1998.

Stoker, G. *The new management of british local governance*, Macmillan, London, 1999.

Stuart Mill, J. *Sobre la libertad,* Alianza, Madrid, 2000.

Subirats, J. "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación", *Papers sobre democràcia,* nº 24, 2002, http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Sutela, M. *The consultative municipal referendum as a support for decision making in local government,* Finnish local government studies, Helsinki, 1999.

Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural,* SM, Madrid, 1997.

Thomas Acuña, E. *Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa,* C2D, Zurich, 2008.

Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala,* Diálogos L´Ullal Edicions, Játiva, 2004.

Tocqueville, A. *La democracia en América,* Guadarrama, Madrid, 1969.

Torreblanca, J.I. *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano, 2005, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+27-2005

Torres del Moral, A. *Introducción al Derecho Constitucional,* Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996.

Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

Trechsel, A.H. "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system", *The referendum experience in Europe*, Mcmillan, 1996, págs. 185-207.

Vega García, P. de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente,* Tecnos, Madrid, 1985.

Vengoechea, A. *Aracataca no será Macondo,* Diario ABC, 28 de junio de 2006, http://www.abc.es/hemeroteca/historico-28-06-2006/abc/Cultura/aracataca-no-sera-macondo_1422209840719.html

Vidal-Naquet, P. *La democracia griega, una nueva visión,* Akal Universitaria, Madrid, 1992.

Viguier, J. "Premières expériences de referéndum communal", *Revue francaise de Droit Administratif*, nº 3, 1996, págs. 441-451.

Villasante, T. R. *Las democracias participativas,* Hoac, 1995.

Viñas, A. ; Torres, A. *Lengua y cultura latinas*, Paterna, 1995.

Waley, D. *Las ciudades-república italianas,* Guadarrama, Madrid, 1969.

Zampetti, P.L. *La societá participativa,* Dino Editori, Roma, 1981.

Zimmerman, J.F. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo,* Limusa, Grupo Noriega Editores, Méjico D.F., 1992.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante