

Democracia participativa

La democracia participativa como
profundización en la democracia

Democracia participativa

La democracia participativa
como profundización en la
democracia

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Alicante*

tirant lo blanch
Valencia, 2010

Copyright © 2010

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com (<http://www.tirant.com>).

Directores de la Colección:

ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ

Profesor titular de Ciencia Política y
de la Administración en la Universidad de Murcia

PABLO OÑATE RUBALCABA

Catedrático de Ciencia Política y
de la Administración en la Universidad de Valencia

© ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
DEPOSITO LEGAL: V -
I.S.B.N.: 978-84-9876-808-4
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.
IMPRIME Y MAQUETA: PMc Media

Si tiene alguna queja o sugerencia envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia por favor lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
--------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO ESTUDIO DEL ORIGEN Y EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I.	Breve apunte sobre los orígenes remotos de la participación ciudadana directa: Grecia, Roma y el pensamiento cristiano.....	18
	1. Una aproximación a la democracia directa griega	19
	2. La experiencia de Roma con los comicios y los plebiscitos	30
	3. La influencia del pensamiento cristiano	38
II.	Relevancia de las experiencias medievales de participación ciudadana directa. Las ciudades-estado italianas	43
III.	Un recorrido por los orígenes de la representación y de la democracia representativa	46
IV.	Notas sobre la participación directa histórica de los EEUU en los siglos XVIII y XIX	64
V.	Suiza y el padre del concepto de la democracia directa en los tiempos modernos: Rousseau.....	70
	1. La participación directa histórica de Suiza	70
	2. El padre del concepto de la democracia directa en los tiempos modernos: Rousseau.....	71
VI.	Participación ciudadana en el siglo XIX hasta la Constitución de Weimar de 1919	79

1. La evolución política del siglo XIX	79
2. El movimiento obrero y su relación con la participación ciudadana directa	83
3. La Constitución de Weimar de 1919 y la participación ciudadana directa	90
 VII. Democracia directa en la actualidad. Diferenciación entre democracia directa y democracia participativa. La libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos	92
1. Democracia directa en el presente. Diferenciación entre democracia directa y democracia participativa	92
2. La libertad de los Antiguos y la libertad de los Modernos	98
 VIII. Democracia representativa en el presente, tronco del que surge la democracia participativa	100
 IX. La democracia participativa	119
1. La democracia participativa	119
2. La participación ciudadana	141
3. La gobernanza	148
4. La democracia semidirecta	152
5. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) y democracia participativa	153
6. Relaciones entre la democracia participativa y la democracia representativa	158

CAPÍTULO SEGUNDO

INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I. Instrumentos de la democracia participativa de aplicación general	175
1. El referendo	175
2. El plebiscito	181
3. La iniciativa popular	182
4. La revocación de mandato	184
5. La apelación de sentencia	185

II.	Instrumentos de la democracia participativa de aplicación local.....	186
1.	La asamblea abierta.....	186
2.	Los núcleos de intervención participativa	188
3.	Los presupuestos participativos	194
4.	Los procesos participativos derivados de la Agenda 21.....	199

CAPÍTULO TERCERO A MODO DE RECAPITULACIÓN

I.	Enumeración de conclusiones.....	203
II.	Exposición de conclusiones	207
1.	Relaciones de la democracia participativa con otros conceptos.....	207
1.1.	Democracia participativa y democracia directa ..	207
1.2.	Democracia participativa y participación ciudadana	209
1.3.	Democracia participativa y democracia semidirecta.....	213
1.4.	Democracia participativa y gobernanza	214
1.5.	Democracia participativa y NTIC	216
2.	Democracia participativa y democracia representativa.....	219
3.	Definición de la democracia participativa.....	221
4.	El futuro de la democracia participativa	222
5.	Lo local como ámbito característico de la democracia participativa	227
6.	Democracia participativa y regeneración democrática	232
7.	Democracia participativa, Schumpeter y el fortalecimiento del derecho a participar en los asuntos públicos	235
8.	La importancia de la participación en la democracia participativa	239
	BIBLIOGRAFÍA.....	241

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la democracia participativa? En la actualidad es cada vez más habitual encontrar referencias a la misma tanto en el ámbito teórico como en la práctica diaria de las distintas administraciones territoriales. Resulta progresivamente más frecuente descubrir monografías que estudian el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular o los presupuestos participativos desde la teoría. Localidades, regiones o estados que ponen en práctica alguno o algunos de estos instrumentos participativos. Seminarios, congresos y conferencias donde se debate hasta dónde puede llegar tal o cual administración en su deseo de consultar a sus ciudadanos. La democracia participativa es una materia que está de moda.

¿Pero qué es la democracia participativa? La cuestión no es sencilla cuando en todos los ejemplos anteriores se observa que muchos de sus ejecutantes desconocen el término o no saben asociarlo con un concepto inequívoco. Por el contrario, resulta habitual que dependiendo del concejal de turno al que se pregunte o del profesor en concreto al que se requiera, se nos responda una u otra cosa, a veces, radicalmente distinta. Para algunos la democracia participativa es lo mismo que la participación ciudadana. Para otros no. Para algunos la primera es más ambiciosa que la segunda. Para otros es justo lo contrario. La mayoría utilizan indistintamente expresiones como democracia participativa, democracia directa o democracia semi-directa. Y prácticamente nadie se pone de acuerdo en cuál es el contenido concreto de ninguno de estos términos.

¿Es democracia participativa un referendo? ¿O basta con una encuesta de opinión a los ciudadanos? ¿Es democracia

participativa que una autoridad municipal se reúna con un grupo de asociaciones de vecinos y escuche sus peticiones? ¿O la democracia participativa va más allá? Las cuestiones son muchas. Muchísimas. Porque, como sucede con todo lo nuevo, las dudas superan a las certezas. Y la democracia participativa no es esencialmente nueva, pero tampoco es precisamente antigua.

El objeto del presente estudio es analizar la democracia participativa. Saber a qué se hace referencia cuando se utiliza dicha expresión. Conocer su origen, su desarrollo, su posible evolución aportando respuestas que no serán, ni mucho menos, definitivas, pero que, al menos, pretenderán contribuir, aunque sólo sea un poco, al mayor conocimiento de la materia.

Se estudiará la democracia participativa. Pero este análisis no se realizará aisladamente, es decir, no se estudiará qué es la democracia participativa como si fuera un concepto que existiera sin relación con ningún otro. Muy por el contrario, se estudiará la democracia participativa y se intentará construir una imagen completa de la misma en relación con todos los conceptos relacionados con ella.

El primero de estos conceptos ha de ser, necesariamente el de la democracia representativa, pues una de las ideas principales alrededor de las cuales pivotará este estudio será 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 para-

lelo 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 tal y como habitualmente se tiende a hacer.

Porque si una circunstancia se produce alrededor de la democracia participativa es la de la confusión. Para saber claramente qué es la democracia participativa, primero hay que distinguirla de una serie de conceptos y términos referidos a dichos 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 en este estudio 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 analizada la democracia participativa, se estudiarán a continuación los instrumentos de la democracia participativa, es decir, los mecanismos o procesos a través de los cua-

les 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 de 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.

Es evidente que resulta muy ambicioso pretender esclarecer en una breve monografía una materia sobre la cual en la actualidad no hay unanimidad de criterio ni en aquellos que la analizan desde la teoría, ni en aquellos que la viven desde la práctica. No es objeto de este estudio desarrollar afirmaciones categóricas ni inamovibles. No se desea apostolar doctrinalmente. Por el contrario, sólo se pretende aportar una breve propuesta de homogenización de conceptos. Contribuir, en la medida de lo posible, a que sea más sencillo conocer el amplio universo de una de las áreas de desarrollo del Derecho y la política más apasionantes de la actualidad: la democracia participativa.

CAPÍTULO PRIMERO

ESTUDIO DEL ORIGEN Y EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En las siguientes líneas se estudia el origen de la democracia participativa, se expone el desarrollo histórico y teórico-doctrinal más relevante que la misma 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 la democracia participativa debe ser entendida en relación con la 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 factible 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 la democracia participativa si no se entienden conceptos necesariamente relacionados —a veces confundidos— con ella como el de la democracia directa o el de democracia semi-directa, el de la gobernanza y el de la participación ciudadana o el papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la democracia participativa.

Es por todo esto que 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 las ideas participativas 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 concepto surgido de la evolución de la democracia representativa en su relación con las ideas participativas. 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 la democracia directa tal como se entiende en el presente distinguiéndolo del de la 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 la democracia representativa tal como se entiende en el presente.

X. Finalmente, —y como conclusión dialéctica— se estudia el concepto de la 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 la democracia participativa:

- 1) democracia participativa.
- 2) participación ciudadana.
- 3) gobernanza.
- 4) 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 la 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 la democracia representativa, el de la 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 participación 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. BREVE APUNTE SOBRE LOS ORÍGENES REMOTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA: GRECIA, ROMA Y EL PENSAMIENTO CRISTIANO

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 más que probable generador de la idea de la igualdad de todos los seres humanos, el cual es un elemento esencial de cualquier modelo democrático del presente.

1. Una aproximación a la democracia directa griega

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 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 pue-

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

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

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.

den 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 pueblo⁵.

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 maestro sino que la considera uno de los sistemas de

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.

gobierno que buscan el bien común junto con la monarquía y la aristocracia⁶.

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 comunidad⁷ —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 gobierno⁸.

La democracia griega surgió en el siglo V antes de Cristo y alcanzó su forma más desarrollada en la Atenas de Pericles⁹,

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 término 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. —coor-

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 sistema no funcionaría por algo tan simple como el no poder reunir y escuchar en un mismo recinto a todos los ciudadanos al mismo tiempo¹⁰.

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 voto¹¹.

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 canti-

dinadores— *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, págs. 14-15.

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.

dades 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 democracia¹².

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 Atenas¹³.

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

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.

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

militares que, en número de diez, se turnaban diariamente para ejercer el mando del ejército¹⁴.

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 tratase 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.

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 efesos 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 nece-*

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 *Prnyx*. 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.

sario 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

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.

otras decisiones con la debida anticipación emitiendo un informe y presentándolo después a la Asamblea¹⁸. El presidente del Consejo cambiaba diariamente y ejercía como tal de sol a sol, siendo también presidente de la Asamblea¹⁹ cuando ésta tenía lugar²⁰.

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

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.

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 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 ilegalidad²³.

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.

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

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 pocos²⁴.

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

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 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.

criterios sencillos y teniendo en cuenta el ambiente en el que se había criado el delincuente²⁵.

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 jurados²⁶.

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, condenado²⁷.

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 oír 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 Electoral, México, D.F., 2001, págs. 11-12.

En definitiva, 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 democrata al modo actual a la democracia griega²⁸.

2. La experiencia de Roma con 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

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

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 plebiscitos²⁹.

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 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 plebe³¹ y dictaba resoluciones aplicables a los plebeyos: los *plebiscita*³².

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

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 *intercesio* 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. *op. cit.*, Ecir, Paterna, 1995, págs. 299-300.

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 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 suffragii*. 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.

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 ciertas leyes, las decla-

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.

raciones 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 comicios³⁴.

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

³⁴ Daza Martínez, J. *op. cit.*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pág. 84.

³⁵ Daza Martínez, J. *op. cit.*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pág. 84.

clases en que se agrupaban escalonadamente los propietarios romanos según su nivel económico³⁶.

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.

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 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. *op. cit.*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, págs. 85-86.

³⁸ Daza Martínez, J. *op. cit.*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, págs. 103-104.

La evolución de este *concilium plebis* daría lugar con el paso del tiempo a los comicios tributos³⁹.

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 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 comi-

³⁹ Esta evolución se manifestó en diversos cambios tales como: la pérdida 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.

cios o asambleas —curiados, centuriados y tributos— se denominaban conjuntamente Asambleas Populares, pues eran asambleas del *populus*, del pueblo romano⁴⁰.

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 Senado⁴¹ 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 Roma⁴².

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 pérdida 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 ab-

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.

soluto de origen divino⁴³. 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 influencia 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 la primera idea procede de la tradición greco-romana, la segunda, 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 la idea de la igualdad de todos los seres humanos? Parece apropiado apuntar que dicha idea 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 democra-

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.

cia 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 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 la idea 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 conclusión⁴⁴.

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).

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.

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 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*

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.

*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 racional⁴⁸.

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 Constitución⁴⁹ propias de cualquier democracia, siendo significativo el hecho de que

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. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, págs. 339-340.

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.

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 Dios⁵⁰.

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.

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

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 ejemplo⁵¹— 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 Flo-

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 Países Hispánicos*, Vicens Vives, Barcelona. 1995, pág. 91.

rencia 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 plutocrática⁵².

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,

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 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.

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 poder⁵³.

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

III. UN RECORRIDO POR LOS ORÍGENES 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 demasiado extenso lo que pretende ser breve apunte sobre la representación, se podría afirmar que la idea de representación, tal como se entiende en la actualidad⁵⁴, surge del progresivo cambio y evolución que se pro-

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.

duce ya desde finales de la Baja Edad Media⁵⁵ 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. Esta concepción se materializa con el comienzo de la Edad Contemporánea y las revoluciones Liberales del siglo XVIII⁵⁶.

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 individualidad⁵⁷.

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.

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. *op. cit.*, 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 individua-

Este paradigma no es sólo político, sino que afecta a todas las esferas de la existencia humana⁵⁸, llevando progresivamente a la sociedad 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 divinidad⁵⁹, a la exigencia cada vez mayor de libertad

lidad 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 súbditos 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 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. *op. cit.*, 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 Martín 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 incluso 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 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 sirvió para que todas las actividades científicas, políticas y culturales pudieran avanzar con ma-

de conciencia, a la separación entre la esfera política o estatal —el ámbito de lo público— y la esfera social⁶⁰ —el ámbito de lo privado—⁶¹, al paralelismo entre la construcción del concepto moderno de individuo y la construcción política del Estado moderno⁶², al surgimiento de una nueva concepción científica

por 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, 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. *op. cit.*, 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 teo-

y antropocéntrica del mundo⁶³ 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 primero⁶⁴ 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 ne-

ría 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 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 una organización del poder a la que no sea ajeno el ciudadano activo. Asensi Sabater, J. *op. cit.*, 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. *op. cit.*, 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. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 64.

cesidad de un príncipe fuerte⁶⁵. 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, 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 parlamento⁶⁶, 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

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. *op. cit.*, Alianza, Madrid, 1991, pág. 94.

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.

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 Estado⁶⁷.

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 monarca⁶⁸; 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 *Utopía* (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 pueblo⁶⁹; Althusius, quien ya en esta época defiende la soberanía popular y 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

⁶⁷ Asensi Sabater, J. *op. cit.*, 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).

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 todos⁷¹, para solucionar la cual la única solución

⁷⁰ Criado de Diego, M. *op. cit.*, 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*

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 Estado⁷². 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

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 filosofía de una sociedad burguesa que se está destruyendo sobre la base de la libre competencia, sino que se trata de presupuestos elementales de un sistema de ideas específicamente político*”. Schmitt, C. *op. cit.*, 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. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 79.

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.

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 soberano⁷³.

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 encuentra en un contrato social tal y como afir-

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. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 44.

man 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.

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 todos los poderes en un solo sujeto, sea individual o colectivo, ya que, si esto sucede, el poder se convierte en despótico⁷⁴.

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

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. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, págs. 96-98.

—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 representativa⁷⁵.

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 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 siste-

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.

⁷⁶ Condorcet, J.M. *op. cit.*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 46-47.

ma 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 declaracio-

⁷⁷ Condorcet, J.M. *op. cit.*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 40-41.

nes de derechos y de las Constituciones⁷⁸—. En esta dirección en su *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 directa⁷⁹.

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 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. *op. cit.*, Editorial Nacional. Madrid, 1980, págs. 43-44.

Condorcet conecta con el pensamiento de la época opuesto al mandato imperativo y a ver a los representantes como meros delegados de sus electores⁸⁰, pues Condorcet considera que un sistema representativo no debe basarse en el modelo de mandato imperativo. Para él los diputados no deben 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 IIª *Carta a un gentilhombre* cuando afirma

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 habéis 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. op. cit., Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, págs. 113-114.

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 representantes 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.

Con las ideas aportadas por todos estos pensadores se llega a finales del siglo XVIII y a las revoluciones liberales⁸² momento en el cual se procede a la materialización de la subs-

⁸¹ Condorcet, J. M. *op. cit.*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 42-43.

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.

titución de la figura del monarca por la de la Nación como titular de la soberanía⁸³.

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 ley⁸⁴. El poder constituyente

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. *op. cit.*, 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*”. Ensens Sabater, J. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 104.

deja de ser entonces el poder en el que el pueblo directamente participa, como titular indiscutible de la soberanía, para 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 constituidos 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 constituido, cuando actúa como órgano del Estado⁸⁵.

IV. NOTAS SOBRE 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.

⁸⁵ Asensi Sabater, J. *op. cit.*, 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.

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 niveles superiores, consiguiendo proporcionar así el suficiente espacio público para que las personas se expresen como ciudadanos iguales⁸⁷.

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 Unión⁸⁸.

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. *op. cit.*, Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 66.

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 propietarios⁸⁹.

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 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*

⁸⁹ Tocqueville, A. *op. cit.*, Guadarrama, Madrid, 1969, págs. 67-68.

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 pioneros⁹¹.

Respecto a las iniciativas populares, desde 1904 se han aprobado entre el 35% y el 40% de las iniciativas populares sometidas a votación estatal⁹². En los EEUU se da, además, uno de los más llamativos por poco usuales instrumentos de la democracia participativa, cual es la apelación de senten-

⁹⁰ Asensi Sabater, J. *op. cit.*, 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. México 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.

cia, por la cual se puede hacer un referendo mediante el que se trate de anular una sentencia que declare 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 éxito⁹³.

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 Asensi⁹⁴ 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

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. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, págs. 84-89.

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*”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 esta situación se mantiene y la participación directa no se extiende al ámbito de lo nacional.

⁹⁵ Tocqueville, A. *op. cit.*, Guadarrama, Madrid, 1969, pág. 59.

V. SUIZA Y 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*.

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*. 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 guerreros⁹⁶.

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”⁹⁷.

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*

⁹⁶ http://www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos_pol_ticos_del_ciudadano.html

Página Oficial del Gobierno de Suiza.

⁹⁷ Rousseau, J. J. *El contrato social*, libro II, cap. I, Alba, Madrid, 1996, págs. 43-44.

*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 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*⁹⁸.” 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*⁹⁹, 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”¹⁰⁰.

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

⁹⁸ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 118.

⁹⁹ No obstante, y con las necesarias puntualizaciones ideológicas, otros ilustrados como Condorcet sí que coincidieron con Rousseau en estudiar materias tan “rousseauinianas” 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 présenté á la convention nationale les 15 et 16 février, 1793*, París, 1793; *Lettres d'un bourgeois de Virginie á un citoyen de New Haven*, París, 1804.

¹⁰⁰ Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid, 1997, pág. 277.

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 por su titular. La conclusión del pensamiento rousseaiano 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”*¹⁰¹. Para Rousseau la misma libertad debía ser entendida como autonomía del pueblo, como igual participación de todos en la práctica de la legislación¹⁰².

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*

¹⁰¹ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 117.

¹⁰² 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.

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?”¹⁰³.

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 frío son habituales. Así, indicaba que *“No podéis permanecer en las plazas públicas seis meses al año y vuestras lenguas no pueden hacerse oír en plena calle”*¹⁰⁴.

Otro elemento relevante para que la democracia directa asamblearia fuera factible era para Rousseau el tamaño de la comunidad. Debía tratarse de una comunidad pequeña¹⁰⁵. 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”*¹⁰⁶.

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

¹⁰³ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. XV y libro IV, cap. I, Alba, Madrid, 1996, págs. 117 y 127-128.

¹⁰⁴ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 119.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 120.

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 intermediarios¹⁰⁷, 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*”¹⁰⁸, 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*”¹⁰⁹.

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*

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. V, Alba, Madrid, 1996, pág. 92.

¹⁰⁹ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro III, cap. XV, Alba, Madrid, 1996, pág. 120.

*por sí mismo. El poder puede transmitirse perfectamente, pero no la voluntad*¹¹⁰. 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”¹¹¹.

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 mío y encontró personas lo bastante simples para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil*”¹¹².

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

¹¹⁰ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro II, cap. I, Alba, Madrid, 1996, págs. 43-44.

¹¹¹ Cabo Martín, C. de, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1997, pág. 130.

¹¹² Rousseau, J. J. *Discurso acerca del origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, parte segunda, Alba, Madrid, 1996, pág. 102.

moral, por su bondad innata y por vivir en igualdad que por cualesquiera otras características. Esta condición se perdió al socializarse, fenómeno con el que llegaron los males humanos tales como la infelicidad, la pérdida de libertad, de igualdad y de gran parte de la bondad natural humana. 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*”¹¹³. Así se volvería a las bondades del estado natural pero sin abandonar la sociedad ya creada e inevitable. El Contrato rousseaiano era, por tanto, un pacto entre el individuo y la comunidad¹¹⁴. Señalaba Rousseau que “*dándose cada uno a todos, no se da a nadie*”¹¹⁵. El Contrato creaba así la voluntad general la cual ya no sería arbitraria ni se confundiría con la suma de las volun-

¹¹³ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro I, cap. VI, Alba, Madrid, 1996, pág. 33.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Rousseau, J. J. *op. cit.*, libro I, cap. VI, Alba, Madrid, 1996, pág. 34.

tades egoístas individuales¹¹⁶. La Soberanía surgida residiría en el “Soberano/voluntad general” y sería inalienable e indivisible. Se negaba toda 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 rousseaiano inspiraría entre otros a los revolucionarios franceses de 1789 “no en vano Habermas le llama *‘el precursor de la Revolución Francesa’*”¹¹⁷ 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

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Habermas, J. *op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 598.

esencial para el presente estudio. Como escribió Goethe: “*con Voltaire termina un mundo. Con Rousseau comienza otro*¹¹⁸”.

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SIGLO XIX HASTA LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR DE 1919

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 a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX¹¹⁹, para así entender con mayor perspectiva la aparición de la democracia participativa en el siglo XX.

¹¹⁸ Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid, 1997, pág. 277.

¹¹⁹ 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.

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 dependencia 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.

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 dere-*

cho 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 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”¹²⁰.

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 pueblo¹²¹.

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

¹²⁰ Kant, I. “Rechtslehre” en Habermas, *J. op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 598.

¹²¹ Tejedor Campomares, C. *op. cit.*, SM, Madrid, 1997, pág. 346.

que él mismo llega a contactar con los pensadores socialistas y apoya el movimiento de liberación de la mujer¹²². 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”*¹²³.

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”*¹²⁴.

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”*. En base a esto apoya los jurados

¹²² “(...) 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.

¹²³ Stuart Mill, J. *op. cit.*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 130.

¹²⁴ Stuart Mill, J. *op. cit.*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 141.

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*”. 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*”¹²⁵. 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

Más allá de los pensadores citados, es, tal vez, en el pensamiento derivado del movimiento obrero¹²⁶ allí donde —al me-

¹²⁵ Stuart Mill, J. *op. cit.*, Alianza, Madrid, 2000, pág. 199.

¹²⁶ 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 pacíficamente 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

nos en la teoría— con más fuerza se recoge el legado del pensamiento Rousseauiano 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 francés 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.

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.

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

El siglo XIX ve diversas revoluciones relacionadas con las aspiraciones del movimiento obrero. En 1830, 1848, etc. se producen episodios revolucionarios¹²⁷ 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.

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—,

¹²⁷ 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.

la Comuna es finalmente derrotada y sus líderes 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.¹²⁸. 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.)¹²⁹.

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.

¹²⁸ 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. *op. cit.*, SM, Madrid, 1997.

¹²⁹ Arjona, E. y Corrales, L. *op. cit.*, 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 revolucionaria¹³⁰. 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

¹³⁰ 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.

cual los *soviets* pasan a ser organismos institucionales de la dictadura soviética¹³¹.

3. La Constitución de Weimar de 1919 y la 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 directa¹³²” 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—.

¹³¹ 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. *op. cit.*, Teide, Barcelona, 1995, pág. 259.

¹³² Asensi Sabater, J. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pág. 145.

La Constitución de Weimar recoge los siguientes mecanismos de democracia participativa:

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.

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.

VII. 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 oír. 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 ateniense¹³³.

En palabras de Colombo Vilarrosa, 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*

¹³³ 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.

*pues, en este sistema político, los ciudadanos ejercen su soberanía de manera directa, sin representantes*¹³⁴.

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”*¹³⁵.

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”*¹³⁶.

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

¹³⁴ Esta autora señala también que no hay que ignorar que en épocas menos 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.

¹³⁵ Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 64.

¹³⁶ Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 67.

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 popular¹³⁷.

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”*¹³⁸.

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”*¹³⁹.

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

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Méjico D.F., 1979.

¹³⁹ Kelsen, H. *Forma de Estado y Filosofía*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 137.

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”*¹⁴⁰.

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 (...)”*¹⁴¹

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 le-*

¹⁴⁰ Kelsen, H. *op. cit.*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979.

¹⁴¹ Alzaga Villaamil, O. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, págs. 293-294.

*yes, está claro que la democracia no conviene más que a un estado pequeño*¹⁴².

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”*¹⁴³.

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 clásica que los pensadores de la época no fueran —en su inmensa mayoría— democráticos.

¹⁴² Condorcet, J. M. *op. cit.*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, pág. 46.

¹⁴³ Tucídides, *La guerra del Peloponeso*, II, 40, en Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 72.

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 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 viesan 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”*¹⁴⁴.

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.

¹⁴⁴ Como ella misma indica, hace referencia aquí Colombo Vilarrasa a Schumpeter y al argumento del mismo sobre esta materia citado páginas atrás en el presente trabajo. Colombo Vilarrasa, *C. op. cit.*, Editorial UOC. Barcelona. 2007. pág. 18.

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*”¹⁴⁵.

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 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 descan-*

¹⁴⁵ 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.

sa 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 oír desde Jean-Jacques Rousseau hasta las revoluciones del siglo XX, no son más que llamadas lejanas a la libertad de los Antiguos”¹⁴⁶.

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”¹⁴⁷.*

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 pro-

¹⁴⁶ Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, págs. 55 y 152.

¹⁴⁷ Touraine, A. *op. cit.*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 255.

piedad, son el verdadero elemento a salvaguardar. Sin embargo, para Habermas, el republicanismo, defendería con mayor énfasis la libertad de los antiguos, es decir, “*aquellos derechos de participación y de comunicación política que posibilitan la autodeterminación de los ciudadanos*”¹⁴⁸.

VIII. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL PRESENTE, TRONCO DEL QUE SURGE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

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 posible¹⁴⁹ 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

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ 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. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 58.

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”*¹⁵⁰.

Según Bobbio, *“la expresión democracia representativa significa, genéricamente, que las deliberaciones colectivas, o sea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito. Y punto”*¹⁵¹. 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 lo 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*

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 56.

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”.

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”*¹⁵².

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 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”*¹⁵³.

¹⁵² Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 57.

¹⁵³ Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 362.

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 élites¹⁵⁴. 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”¹⁵⁵. Es pues esta una concepción dura de la democracia representativa¹⁵⁶.

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

¹⁵⁴ 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. *op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 410-411.

¹⁵⁵ Schumpeter, J.A. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 374.

¹⁵⁶ 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 Villarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 20.

*cual la función legislativa es ejercida por un parlamento de elección popular, y las funciones administrativa y judicial por funcionarios que son también nombrados por elección*¹⁵⁷.

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 ciudadanía¹⁵⁸.

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”*¹⁵⁹.

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

¹⁵⁷ Kelsen, H. *Teoría general del Derecho y del Estado*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979, págs. 343-347.

¹⁵⁸ 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 quienes fueron elegidos por la ciudadanía, pero en ningún caso dicha ciudadanía tiene derecho a ser oída o consultada en el proceso de elección de los magistrados.

¹⁵⁹ Kelsen, H. *op. cit.*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979, pág. 344.

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 representados¹⁶⁰.

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 (...)”*¹⁶¹—, pero sí son responsables ante sus representados y se someten al control de los mismos¹⁶².

¹⁶⁰ “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 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. *op. cit.*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979, págs. 344-347.

¹⁶¹ Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *op. cit.*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982. pág. 150.

¹⁶² 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 implícitamente que en la práctica sean las direcciones de los partidos las que decidan el sentido del voto de los parlamentarios.

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 idéntica y previa elección ocupan. Así, respecto a la responsabilidad de los representantes indica Kelsen que *“un gobierno es represen-*

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. *op. cit.*, 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 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”*.

*tativo 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*¹⁶³.

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”*¹⁶⁴.

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 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

¹⁶³ Kelsen, H. *op. cit.*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979, pág. 343.

¹⁶⁴ Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, págs. 60-65.

de participación popular que la democracia participativa habilita¹⁶⁵.

Como señala Asensi, *“lo realmente identificador de la representación política consiste en que el representante está de alguna manera controlado por los representados”*¹⁶⁶. 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”*¹⁶⁷.

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”¹⁶⁸.

¹⁶⁵ 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? Ciertamente 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?

¹⁶⁶ Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *op. cit.*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 1982, pág. 153.

¹⁶⁷ Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *op. cit.*, Alicante, 1982, pág. 153.

¹⁶⁸ 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*

El partido político es una asociación de ciudadanos¹⁶⁹ 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 Estado¹⁷⁰.

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 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.

¹⁶⁹ 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 explícitamente 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.

¹⁷⁰ Es interesante citar aquí la definición que de partido político da Asensi: “*los partidos políticos pueden ser definidos como organizaciones dura-*

bles y completas (abarcen 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. *op. cit.*, 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 este trabajo 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 o derechas—.

Tampoco se afirma en la definición que da este trabajo 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, reúnen 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 este trabajo 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 este trabajo 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

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 elegido¹⁷¹. Una vez elegido tampoco se

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.

¹⁷¹ 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 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 conside-

mostrará ante la sociedad 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 ciudadanía¹⁷².

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*”¹⁷³.

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 en la vida política, no son, sin embargo, el elemento esencial de la democracia representati-

rarse vinculado al mandato que ha recibido del propio partido”. Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 29-30.

¹⁷² 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 (...)*”

¹⁷³ Asensi Sabater, J.; Elizalde, J. M.; Medina, R. *op. cit.*, Alicante, 1982, pág. 169.

va, 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 ciudadano¹⁷⁴.

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 población¹⁷⁵.

Expuesto tan brevemente en qué consiste la democracia representativa, queda 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

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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. *op. cit.*, Dirección general de publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1979, pág. 351.

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 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*”—¹⁷⁶.

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 políticos¹⁷⁷.

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

¹⁷⁶ Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 61.

¹⁷⁷ Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 21.

de vista los representantes deben ser individuales y no estar sometidos a un poder superior en forma de partido político¹⁷⁸.

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 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”*¹⁷⁹.

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

¹⁷⁸ 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

¹⁷⁹ Condorcet, J. M. *op. cit.*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, págs. 50-51.

interés de los partidos por “sobrevivir y expansionarse ha desencadenado asimismo la transformación de partido de tipo ideológico a partido de tipo populista”¹⁸⁰. 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”¹⁸¹.

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 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 consu-

¹⁸⁰ Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 51.

¹⁸¹ Habermas, J. *Facticidad y validez. op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 460.

midores que ciudadanos, más cosmopolitas que nacionales y marginados o directamente excluidos 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”*¹⁸².

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 crisis, 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”*¹⁸³.

¹⁸² Touraine, A. *op. cit.*, Temas de Hoy, Madrid, 1994. págs. 22-23, 61-62, 122-123 y 209.

¹⁸³ Asensi Sabater, J. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, págs. 197-199.

IX. 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 setenta¹⁸⁴ del siglo XX (una de las primeras

¹⁸⁴ 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 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 mercadotecnia que por capacidad personal. Crece la partidocracia. 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*

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.)¹⁸⁵ como una de

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. *op. cit.*, 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*, n° 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.

¹⁸⁵ 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 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 fluido 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

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 neoliberalismo¹⁸⁶.

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 el capítulo de este trabajo titulado “Instrumentos de la democracia participativa” son examinados con mayor profundidad. Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Ediciones del Serbal. Barcelona, 2000, págs. 7 y 83.

¹⁸⁶ 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. *op. cit.*, 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 este trabajo 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 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 mecanis-

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*”¹⁸⁷—, como desde el deseo de controlar en mayor medida a los representantes y cargos públicos que se encargan de ellos¹⁸⁸. 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 colectividad¹⁸⁹.

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

mos debían insertarse en un Estado en el que el parlamentarismo debía afianzarse sobre los mecanismos de la democracia representativa.

¹⁸⁷ Savater, F. *op. cit.*, Diario El País, 14 de agosto de 2008.

¹⁸⁸ 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 participación. 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 Finkelkraut 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.

¹⁸⁹ Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 22.

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 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 presente¹⁹⁰.

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

¹⁹⁰ 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.

—Barber¹⁹¹—, de la teoría de la democracia discursiva —Habermas¹⁹²— y de la teoría de la poliarquía deliberativa directa —Cohen y Sabel¹⁹³—. 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 décadas¹⁹⁴.

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*

¹⁹¹ 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*, n° 52/53, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, Valencia, 2005, págs. 25-26.

¹⁹² 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. *op. cit.*, Valencia, 2005, págs. 25-26.

¹⁹³ 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. *op. cit.*, Valencia, 2005, págs. 25-26.

¹⁹⁴ Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, págs. 25-26.

*idea de la implantación de un modelo económico neoliberal (...)*¹⁹⁵. 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 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 Derecha¹⁹⁶.

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 genérica¹⁹⁷.

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

¹⁹⁵ Carrera Silva, L. *La democracia participativa en la Constitución colombiana de 1991: las veedurías ciudadanas*, inédito (tesis doctoral), Madrid, 2000, págs. 125-136.

¹⁹⁶ Carrera Silva, L. *op. cit.*, Madrid, 2000, págs. 125-136.

¹⁹⁷ Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

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)¹⁹⁸. 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.

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”*. 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”*¹⁹⁹.

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 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.

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

¹⁹⁸ AAVV. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pág. 325.

¹⁹⁹ Sartori, G. *op. cit.*, Madrid, 1988.

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 a lo que podríamos llamar por oposición “sentido negativo de la democracia participativa”²⁰⁰ 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. Esta tergiversación de la democracia participativa no sería tanto una verdadera democracia participativa como mero populismo.

Es decir, tal como ha sucedido en no pocas ocasiones, la democracia participativa puede ser tergiversada y acabar convirtiéndose 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,

²⁰⁰ 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.

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.

Lo cierto es que, aunque la definición y concreción 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 servicios 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*”²⁰¹. 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 participativa 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*”²⁰².

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*”²⁰³. Estos autores consideran que la democracia participativa tiene diversos grados de realización y, por ello, permite la posibilidad de ser implantada no en un momento concreto y determinado, sino en el seno de un proceso prolongado en el tiempo.

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

²⁰³ 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.

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 sustituir 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 sustituir 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”*—²⁰⁴.

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 indispensables de regeneración²⁰⁵ democrática de las sociedades

²⁰⁴ Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 21-22 y 35.

²⁰⁵ 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 demo-

modernas. Para él profundizar en la democracia participativa puede convertirse en una necesidad del sistema político democrático del siglo XXI²⁰⁶.

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*

cracia”, “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.

²⁰⁶ Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 15.

sobre los tribunales) y obligar al sistema político a retornar a asentarse sobre la circulación oficial del poder”²⁰⁷.

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 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 civil²⁰⁸.

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, constituida 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*

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Habermas, J. *Ensayos políticos*, Ediciones península, Barcelona, 1988, págs. 211-212.

de la opinión pública-política”²⁰⁹. 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.

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”*²¹⁰. 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.

²⁰⁹ Habermas, J. *op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, pág. 447.

²¹⁰ Habermas, J. *op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 439-440.

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*”²¹¹. 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 por una voluntad²¹². 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 someter-*

²¹¹ Habermas, J. *op. cit.*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 439-440.

²¹² 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. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 334.

*se a prejuicios e impulsos extrarracionales o irracionales*²¹³.— ¿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”*²¹⁴.

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”*²¹⁵. Y tampoco es especialmente relevante que el ciudadano tenga un nivel

²¹³ Schumpeter, J.A. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 335.

²¹⁴ 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. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, págs. 334-335.

²¹⁵ Schumpeter, J.A. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 333.

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 descende 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”*²¹⁶.

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”*²¹⁷.

²¹⁶ Schumpeter, J.A. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, pág. 335.

²¹⁷ Schumpeter, J.A. *op. cit.*, Aguilar, Madrid, 1971, págs. 329-330.

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.

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 individuo, 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 sistema²¹⁸.

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 Schum-

²¹⁸ 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.

peter 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 sistema²¹⁹. 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* (...)”—, 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*

²¹⁹ 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.

*de la democracia, la limitación del poder del Estado y el respeto de los derechos fundamentales de los individuos*²²⁰.

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 populistas²²¹.

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 local²²². 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 capacidad de resistencia puede presentar ante los embates de poderes políticos y económicos mucho mayores—. Para gran parte de la doctrina la democracia participativa lo-

²²⁰ Touraine, A. *op. cit.*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, págs. 26, 235, 239 y 253.

²²¹ Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 23.

²²² 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 medioambientales; 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*, n° 184-185, 2005, págs. 191-201, <http://www.revistas culturales.com/articulos/83/sistema/288/1/la-democracia-participativa-local.html>

cal 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”²²³.—.

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 sean²²⁴.

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 algunos²²⁵ y siguiendo a Alzaga²²⁶, se puede citar multitud de autores que, en la actualidad teorizan sobre la misma. En

²²³ Conejero Paz, E. *op. cit.*, 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.

²²⁴ 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.

²²⁵ 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.

²²⁶ Alzaga Villaamil, Ó. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 297

contra de la democracia participativa encontramos firmas como la de Nelson y sus ideas acerca de la “indeseabilidad de la democracia participativa”²²⁷. 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”²²⁸; a Zampetti y sus postulados relativos a participación y Cristianismo²²⁹; a Fishkin y su “marcha hacia la democracia directa”²³⁰; o al propio Sartori y sus opiniones sobre la democracia participativa²³¹.

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*”²³².

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 afec-

²²⁷ Nelson, W. *La justificación de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1986.

²²⁸ Burdeau, G. *La democracia. Ensayo sintético*, Ariel, Barcelona, 1959.

²²⁹ Zampetti, P.L. *La società partecipativa*, Dino Editori, Roma, 1981.

²³⁰ Fishkin, J. *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995.

²³¹ Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

²³² Bobbio, N. *op. cit.*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, pág. 72.

tan. 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”*²³³.

Para Dienel, uno de los primeros teóricos de la participación ciudadana, la participación debe entenderse como *“presencia personal en un proceso conjunto de 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”*²³⁴.

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

²³³ 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. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 34.

²³⁴ Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 32.

participación es la *“acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos”*²³⁵.

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”*²³⁶. 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”*²³⁷.

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 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”*²³⁸.

²³⁵ AAVV. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, págs. 48-49.

²³⁶ 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.

²³⁷ Aguiar de Luque, L. y Sánchez Morón, M. *op. cit.*, Madrid, 1985, pág. 662.

²³⁸ AAVV. *op. cit.*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pág. 325.

La participación ciudadana tiene variedad de niveles. Siguiendo a Arnstein, a Borge y a Colombo Vilarrasa²³⁹ 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.

5. Participación en la toma de decisiones: consiste en la adopción de una decisión final vinculante para las autorida-

²³⁹ 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. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 36-38.

des —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 decisión 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 Paz²⁴⁰, 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

²⁴⁰ 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. *op. cit.*, Valencia, 2005, págs. 28-30.

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 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 inglés²⁴¹— 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 gobernanza como gobierno en red o gobierno relacional²⁴², 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, etc²⁴³.

²⁴¹ 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. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 19.

²⁴² Brugué, Q. y Gomà, R. *Gobierno local y políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1998.

Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 32.

²⁴³ 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-cibernetica, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc. Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 20 y 23.

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 locales²⁴⁴.

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 competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley, etc.—²⁴⁵.

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

²⁴⁴ Blanco, I. y Gomà, R. *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002.

²⁴⁵ Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 16 y 20.

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 ciudadanía²⁴⁶.

En definitiva, la gobernanza implica dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales. Esto transmite las siguientes ideas²⁴⁷:

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.

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 en-*

²⁴⁶ Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 32-33.

²⁴⁷ Rhodes, “Governance and network” en Stoker, G. *The new management of british local governance*, Macmillan, Londres, 1999, págs. 12-26.
Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 21.

*tre 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*²⁴⁸.

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”.

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 décadas²⁴⁹.

²⁴⁸ Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 23.

²⁴⁹ Stoker, G. *The new management of british local governance*, Macmillan, London, 1999.

Conejero Paz, E. *op. cit.*, Valencia, 2005, pág. 21.

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 sustituto 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.

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 parti-

cipación 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 del presente estudio.

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 administración 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, 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 ciudadanos²⁵⁰.

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

²⁵⁰ Clift, S. *E-democracy, e-governance and Public Net-work*, 2003. www.publicus.net
Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 49-50.

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 colectivos²⁵¹.

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 aplicación de las NTIC al ámbito jurídico en general y al de la democracia participativa en particular produce tres tipos de reacciones²⁵²:

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 Subirats²⁵³ se pueden distinguir distintas posibilidades:

²⁵¹ Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 42.

²⁵² Subirats, J. “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, *Papers sobre democràcia*, n° 24, 2002. www.democraciaweb.com Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 50.

²⁵³ Subirats, J. “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, *Papers sobre democràcia*, n° 24, 2002. www.democraciaweb.com Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 50.

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 estrategia 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 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 concepciones²⁵⁴.

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.

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.

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

²⁵⁴ 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. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, pág. 53.

y provoca cambios en profundidad en sus pautas y hábitos de conducta y de relación social²⁵⁵.

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 de 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 todo²⁵⁶.

²⁵⁵ Colombo Vilarrasa, C. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 98-99.

²⁵⁶ 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

Los modos a seguir propuestos para conseguir esta complementación son diversos. Autores como Held²⁵⁷ 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 Silva²⁵⁸ 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 través de aquellos ejerzan un mayor control sobre éstas entre los períodos electorales.

cuyo objetivo sería evitar que el sistema representativo acabe convertido en lo que, en sus propias palabras, podría 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. *op. cit.*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, págs. 45-47.

²⁵⁷ Held, D. y Pollit, C. *New forms of democracy*, Sage, London, 1986.

²⁵⁸ Carrera Silva, L. *op. cit.*, Madrid, 2000, págs. 125-136.

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, legislativas²⁵⁹. La estrategia expansionista ve en 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 desigualdades 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”*²⁶⁰. 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.

²⁵⁹ La estrategia deliberativa tiene amplio eco en la doctrina anglosajona y, en particular, en autores como Barber, Dryzek, March, etc. Carrera Silva, L. *op. cit.*, Madrid, 2000, págs. 125-136.

²⁶⁰ 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.

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”*²⁶¹.

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 suplantarse los mecanismos y el ejercicio normal de los poderes constituidos. Su actuación no implica el asalto al Estado constitucional, sino que, al contrario, significa una complementación del sistema de los checks and balances”*²⁶².

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”*²⁶³.

²⁶¹ Alzaga Villaamil, O. *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, pág. 294.

²⁶² 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 referéndum*, Secretaría de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 143.

²⁶³ Canales Aliende, J.M. “La democracia participativa local”, *Sistema, Revista de ciencias sociales*, nº 184-185, 2005, págs. 191-201.

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).*

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 conservadoras²⁶⁴.

²⁶⁴ 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.*”

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 políticos²⁶⁵. 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

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 Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pág. 199.

²⁶⁵ Torres del Moral, A. *op. cit.*, Madrid, 1996, pág. 199.

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”*²⁶⁶. En este sentido apuntaba que *“en el proceso legislativo es preciso combinar, en cierta medida, el principio de la democracia indirecta con el de la directa”*²⁶⁷. 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”*²⁶⁸.

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 principios 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*

²⁶⁶ Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, pág. 64.

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977, pág. 64.

*manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa*²⁶⁹.

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 una época en que la fórmula aun no gozaba del desprestigio con que la historia la cubriría más tarde*²⁷⁰.

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*²⁷¹.

Tampoco pensaba Kelsen que los partidos políticos debían desaparecer. Muy al contrario, apuntaba que *“sólo por ofusca-*

²⁶⁹ Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977, pág. 65-66.

²⁷⁰ Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977.

²⁷¹ Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977, pág. 60.

*ción o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos*²⁷². 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*”²⁷³.

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*”²⁷⁴.

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

²⁷² Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977, pág. 37.

²⁷³ Kelsen, H. *op. cit.*, Méjico D.F., 1979, pág. 350-351.

²⁷⁴ Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977, pág. 47.

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”*²⁷⁵.

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

²⁷⁵ Bobbio, N. *op. cit.*, Barcelona, 1985, págs. 54-55.

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". De 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"*²⁷⁶ 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 (...)"*²⁷⁷.

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

²⁷⁶ Bobbio, N. *op. cit.*, Barcelona, 1985, pág. 66-69.

²⁷⁷ Bobbio, N. *op. cit.*, Barcelona, 1985, pág. 71.

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”*²⁷⁸. 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 decisiones²⁷⁹.

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 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*

²⁷⁸ Bobbio, N. *op. cit.*, Barcelona, 1985, pág. 77.

²⁷⁹ Touraine, A. *op. cit.*, Madrid, 1994, pág. 24.

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”²⁸⁰.

²⁸⁰ Criado de Diego, M. *op. cit.*, Valencia, 2007, pág. 277.

CAPÍTULO SEGUNDO

INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA 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 única¹ 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.

De esta manera, y a modo de ejemplo, Farley en *Plebiscite and Sovereignty*² 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*³ 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 vía 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.

¹ 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. *op. cit.*, UOC, Barcelona, 2007, págs. 24 y 38.

² Farley, L. T. *Plebiscite and Sovereignty*, Westview Press Boulder, Colorado, 1986.

³ Butler, D. y Ranney, A. *Referendums: A comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978.

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

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 forma-

ción 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 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”⁴.

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 referen-

⁴ Condorcet, J. M. *op. cit.*, Madrid, 1980, págs. 44-45.

do “*ciertos proyectos aprobados por el parlamento tienen que ser sometidos al voto popular, para obtener fuerza de ley*”⁵.

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 legitimación⁶. 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 que las Asambleas representativas puedan hacerse portadoras de un falso poder constituyente (...) el referéndum actúa de freno a las pretensiones expansivas de las Asambleas (...)*”⁷.

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 referendo⁸.

⁵ Kelsen, H. *op. cit.*, México D.F., 1979, pág. 355.

⁶ Asensi Sabater, J; Elizalde, J. M; Medina, R. *op. cit.*, Alicante, 1982.

⁷ Vega García, P. de *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 121-123.
Pérez Sola, N. *op. cit.*, Jaén, 1994. pág. 142.

⁸ 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.

Siguiendo a Dienel⁹ es posible señalar una serie de límites o desventajas del referendo:

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 limita considerablemente el número de cuestiones a tratar y dificulta el planteamiento de cuestiones complejas o técnicas difíciles 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

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. *op. cit.*, Barcelona, 1985, págs. 31, 68 y 134.

⁹ Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Barcelona, 2000, págs. 54-55.

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 influidas 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 carácter 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.

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 acostumbra 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”*¹⁰.

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.

¹⁰ Asensi Sabater, J.; Elizalde, J. M.; Medina, R. *op. cit.*, Alicante, 1982, pág. 190.

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 constitucional¹¹.

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 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*”¹². 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*”¹³.

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*”¹⁴.

¹¹ Condorcet, J. M. *op. cit.*, Madrid, 1980, pág. 45.

¹² Kelsen, H. *op. cit.*, Madrid, 1977, pág. 65.

¹³ Vega García, P. de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 121-123.

Pérez Sola, N. *op. cit.*, Jaén, 1994, pág. 142.

¹⁴ Kelsen, H. *op. cit.*, México D.F., 1979, pág. 355.

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 ciudadanos lo pida, un proyecto aprobado por el parlamento deba someterse a un referendo”*¹⁵.

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 (ini-

¹⁵ Kelsen, H. *op. cit.*, Méjico D.F., 1979, pág. 355.

ciativa popular para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, etc.).

4. La revocación de mandato

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 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”*¹⁶.

¹⁶ Kelsen, H. *op. cit.*, México D.F., 1979, pág. 344.

Revocación de mandato que para diversos autores no es necesariamente incompatible con la prohibición del mandato imperativo. Así se significa, por ejemplo, Criado de Diego¹⁷.

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.

¹⁷ Criado de Diego, M. *op. cit.*, Valencia, 2007, pág. 267.

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”*¹⁸.

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

¹⁸ Kelsen, H. *op. cit.*, México D.F., 1979, pág. 279.

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—.

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 (...)*”¹⁹.

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*”²⁰.

¹⁹ Bobbio, N. *op. cit.*, Barcelona, 1985, pág. 67.

²⁰ Bobbio, N. *op. cit.*, Barcelona, 1985, pág. 68.

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.

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*”²¹.

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 discu-

²¹ Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Barcelona, 2000, pág. 83.

sión 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 fluido 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 Harms²² 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 influenciadas por intereses personales, particulares, económicos o de grupos de presión, sino que responden al interés general de la comunidad.
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

²² Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003.

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 equili-

brio 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 NIP²³:

- 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 competen-

²³ Harms, H. *op. cit.*, 2003.

cias 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 consecuencias sociales de las nuevas tecnologías; televisión via cable y los mayores.
- Presupuestos locales²⁴.

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 NIP²⁵. Los ejemplos concretos de NIP dignos de destacarse son diversos y las materias tratadas por los mismos también. Unos pocos de ellos serían²⁶:

- 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.

²⁴ 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.

²⁵ Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Barcelona, 2000.

²⁶ Harms, H. *op. cit.*, 2003.

- 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.
- 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 inmigración²⁷.
- Montornès del Vallès (España): proyecto urbanístico²⁸.
- Sant Quirze del Vallès (España): plan general de urbanismo²⁹.
- y otros tantos como Rubí, Calafell, etc.

²⁷ AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d' Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, pág. 75.

²⁸ AAVV. *op. cit.*, Barcelona, 2001, pág. 101.

²⁹ 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, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003, pág. 6.

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 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 oídos en sus necesidades y deseos o, además de siendo oídos, 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 complementar³⁰ al gobierno municipal, es decir a los representantes de los ciudadanos, con la participación de los ciudadanos a la hora de elaborar una parte del gasto municipal. Tal como señalan Ganuza Fernán-

³⁰ 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.

dez 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 (...)”³¹.

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:

1^a) 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.

2^a) los vecinos del municipio —también puede ser una región— se organizan en una o varias asambleas populares³² 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.

³¹ Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pág. 33.

³² Las asambleas populares acostumbran a corresponderse con un barrio, un distrito 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.

3ª) los delegados elegidos por las asambleas se reúnen 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 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 oídos 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.

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 sentido³³.

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 nece-

³³ Ganuza Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pág. 21.

sidades 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 5.00034 ciudades a nivel mundial se hayan implicado en los objetivos de la Agenda 21.

Así, el capítulo 28 de la Agenda 21 insta a los poderes locales a participar y a 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 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 propues-

³⁴ http://www.bcn.cat/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm#top
Página del Ayuntamiento de Barcelona.

tas 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 Aalborg —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”*³⁵.

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 inter-

³⁵ http://www.bcn.cat/agenda21/A21_AGENDA_CAST.htm#top
Página del Ayuntamiento de Barcelona.

cambio 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 de participación de Arnstein, pero sin llegar al quinto³⁶—.

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.

³⁶ Arnstein, S. R. “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, julio de 1969, págs. 216-224.
<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>

CAPÍTULO TERCERO

A MODO DE RECAPITULACIÓN

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.

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.

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.

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.

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 del presente estudio, 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 partícipes 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.

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 pérdida 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 participa-

tivo (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 del presente trabajo, pero que lo 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 fon-

do— 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 espúreos 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 sustituirla 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 eter-

no 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

Se podría 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 o democracia populista y que no sería realmente democracia participativa— 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 convirtiéndose 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.

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.

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 sustituya 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 sí 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 desearan 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. Lo local como 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 Márquez¹.

¹ 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 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.

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 nivel internacional, el ámbito cada vez más popular, más conocido, en el que más se ejerce 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 independien-

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.

te, 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 este trabajo demuestra que, a más pequeño es el ámbito territorial en el que se aplica la democracia participativa, más se practica, 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 probable-

mente, 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 redundaría 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 acostumbra 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, 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 intereses personales del ciudadano (su familia, su trabajo, a qué gastos dedica sus ingresos, etc.) sería la esfera de su responsabilidad directa,

mientras que lo 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 medita-

das —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. La importancia de la participación en la democracia participativa

La esencia de la democracia participativa no es otra que la participación de los ciudadanos. 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, 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.

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.
- 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.
- 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.
- 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 México, México 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, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2003.
- AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d' Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001.
- 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 Países Hispánicos*, Vicens Vives, Barcelona, 1995.
- Blanco, I. y Gomà, R. *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel, Barcelona, 2002.
- 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
- 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 México, México, 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*, n° 184-185, 2005, págs. 191-201, <http://www.revistas-culturales.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.
- Clift, S. *E-democracy, e-governance and Public Net-work*, 2003. www.publi-cus.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*, n° 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.
- 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.
- Finkelkraut, A. *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía*, Anagrama, Barcelona, 1982.
- 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.
- Ganuzo Fernández, E. y Álvarez de Sotomayor, C. *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003.
- García Pelayo, M.
- *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
 - *Derecho Constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1991.
- 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*, n° 17, junio 2000, págs. 45-77.
- 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.
- INAP. "La participación de los ciudadanos en la vida pública local", *Documentos INAP*, n° 25, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2001, págs. 1-120.
- 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 México, México D.F., 1979.
- 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.
- Maquiavelo, N.
- *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Espasa, Colección Austral, Madrid, 1998.
 - *El príncipe*, Espasa, Colección Austral, Madrid, 1998.
- Martínez Sospedra, M. y Aguiló Lucía, L. *Lecciones de Derecho Constitucional español, vol. II, Derecho Autonómico*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1981.

- Nelson, W. *La justificación de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1986.
- Orduña Rebollo, E. *Democracia directa municipal concejos y cabildos abiertos*, Civitas, 1994.
- 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 referendun*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994.
- 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, México. D.F., 2001.
- 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.
- 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
- 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.
- 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*, n° 24, 2002, <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>
- Tejedor Campomares, C. *Historia de la filosofía en su marco cultural*, SM, Madrid, 1997.
- 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.

- 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.
- Viguié, J. "Premières expériences de référendum communal", *Revue française 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 società partecipativa*, Dino Editori, Roma, 1981.
- Zimmerman, J.F. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, Limusa, Grupo Noriega Editores, México D.F., 1992.

