

# GUÍA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

CONOCER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
Y APRENDER A USARLA

---

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ



*Dykinson, S.L.*





**GUÍA PRÁCTICA DE LA  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
CONOCER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
Y APRENDER A USARLA**



**ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ**

**GUÍA PRÁCTICA DE LA  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
CONOCER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA  
Y APRENDER A USARLA**

**DYKINSON**

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Copyright by  
Alfredo Ramírez Nardiz

Madrid, 2012

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

Consejo editorial véase [www.dykinson.com/quienessomos](http://www.dykinson.com/quienessomos)

ISBN: 978-84-9031-069-4  
Depósito Legal: M-26233-2012

*Maquetación:*  
BALAGUER VALDIVIA, S.L. - [german.balaguer@gmail.com](mailto:german.balaguer@gmail.com)

*Impresión:*  
SAFEKAT, S. L.  
Laguna del Marquesado, Naves 32 K y L - Complejo Neural - 28021 Madrid  
[www.safekat.com](http://www.safekat.com)

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	9
2. CONCEPTOS BÁSICOS. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? .....	13
3. PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. ¿CÓMO ES LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EUROPA Y AMÉRICA?..	21
3.1. Suiza: la Asamblea Municipal .....	21
3.2. EEUU: el Caucus .....	29
3.3. Alemania: los Núcleos de Intervención Participativa .....	33
3.4. Brasil: los Presupuestos Participativos .....	40
3.5. Venezuela: la Revocación de Mandato .....	47
3.6. El Referendo: usos dados en el mundo .....	50
3.6.1. El Referendo Derogatorio de leyes: Italia .....	50
3.6.2. El Referendo por la independencia: Canadá .....	52
4. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA. ORIGEN, ESTADO Y REFORMAS .....	55
4.1. ¿Qué Democracia Participativa tenemos en el presente? .....	55
4.1.1. Ámbito Nacional .....	56
4.1.2. Ámbito Autonómico .....	73
4.2.3. Ámbito local .....	84
4.2. ¿Por qué tenemos ésta y no otra? .....	90
4.3. ¿Sería posible ampliarla? .....	94



5. CONCLUSIONES. ¿TIENE FUTURO LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? ¿Y YO CÓMO PARTICIPO?.....	101
6. GLOSARIO. ....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	115

## 1. INTRODUCCIÓN

La Democracia Participativa se ha convertido en uno de los mantras de nuestro tiempo. Allá a donde se vaya, si el tema de conversación es la política, la economía, el futuro de nuestra sociedad, en particular el de nuestros jóvenes, o cualquier otro que se nos ocurra, tarde o temprano en la conversación acabará apareciendo la palabra *participación*, generalmente acompañada de otra previa que será *Democracia* o de otra posterior que será *ciudadana* y siempre, desde luego que siempre, con el adverbio *más* revoloteando por todas partes. Más participación, más Democracia, más ciudadanía. En definitiva, más Democracia Participativa. Eso es lo que queremos. Lo que pide la sociedad. Lo que en apariencia constituye el siguiente paso a dar por nuestras sociedades para continuar el progreso democrático que en su día supuso el salto del sufragio censitario (votan los propietarios) al sufragio universal (votamos todos), la ampliación del voto a la mujer o la equiparación real de las distintas minorías raciales en el ejercicio de sus derechos políticos.

La Democracia como tal nunca ha sido un modelo estático. Basta con estudiar muy ligeramente su historia y desarrollo para comprobar que la dialéctica entre aquellos que querían más y mejor Democracia y quienes temían que los cambios desestabilizasen o pusiesen en peligro el sistema es tan antigua como la propia Democracia. La Democracia es movimiento. Continua evolución. Cambio constante. En el presente nos encontramos ante una sociedad cada día más despierta, activa e interconectada, una ciudadanía que reclama mejoras en su gobierno y administración y que las reclama ya, que no reniega de la Democracia, sino que, muy al contrario, exige una profundización y perfeccionamiento de la misma. Una mayor participación de los ciudadanos en su

gobierno y en el control de sus representantes es el núcleo de estas exigencias que, de un tiempo a esta parte, se escuchan por doquier pero que no son nuevas, sino que llevan no pocos años siendo demandadas desde multitud de sedes tanto académicas como políticas. No se pide una desaparición o substitución de la Democracia Representativa, es decir, del modelo de gobierno que en el presente tenemos y que consiste básicamente en votar y elegir a unos representantes que, en nuestro nombre, se encargaran de la legislación, gobierno y administración de la sociedad; sino que lo que se demanda es complementar dicho modelo representativo con elementos de participación directa de los ciudadanos en dichas facultades legislativa, gubernativa y administrativa de la comunidad, así como aumentar el control y vigilancia de los ciudadanos sobre sus representantes y los partidos políticos alrededor de los cuales se organizan. Esto es la Democracia Participativa, un medio de profundizar y ahondar en la Democracia Representativa enriqueciéndola con elementos de participación directa del ciudadano en el gobierno de la cosa pública, del bien común.

Si esto es así, la pregunta obvia que hemos de hacernos a continuación es, muy bien, queremos una mejor Democracia y uno de los medios para lograrlo es incorporando a nuestro modelo representativo actual más Democracia Participativa. Pero, ¿qué es la Democracia Participativa? ¿cómo funciona? ¿cómo podemos practicarla? ¿cuáles son sus posibilidades y cuáles sus límites? Porque mucho es lo que se habla. Multitud las propuestas que, desde cada vez más foros, se expresan y publicitan. Pero, ¿hasta dónde puede de verdad llegar la Democracia Participativa? ¿Acaso podría substituir al modelo de Democracia Representativa con el que se gobiernan nuestras sociedades actuales? No parece que sea este su cometido. Pero, en no pocas ocasiones, tiende a opinarse, o a temerse, que sí. Luego es importante clarificar este punto. Como otros muchos.

Con las presentes páginas se pretende dotar al lector de las herramientas básicas y esenciales para moverse con libertad y soltura en el, a veces proceloso, a veces complejo, siempre interesante y útil, mundo de la Democracia Participativa. Darle unos mínimos conocimientos teóricos pero, sobre todo, habilitarle para ejercitar con conocimiento de causa su derecho a participar directamente en los asuntos públicos. Derecho que recoge nuestra Constitución y del cual es materialización la Democracia Participativa. Hacerle capaz de entender el funcionamiento de una asamblea popular o participar él mismo en su

organización, permitirle comprender el funcionamiento de unos presupuestos participativos y dotarle de las habilidades necesarias para ser agente activo y constructivo en los mismos, ayudarle, en definitiva y si así lo desea, a ser un ciudadano más participativo, más comprometido con su comunidad y más responsable, pues, si algo nos enseña la Democracia Participativa, es que, a mayor es el número de derechos, mayor también es el número de responsabilidades.



## **2. CONCEPTOS BÁSICOS. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?**

La Democracia Participativa es el conjunto de instrumentos jurídicos que permite al ciudadano participar activa y directamente en el gobierno de su comunidad y controlar más eficazmente a sus gobernantes. Democracia Participativa es un referendo, una consulta popular, una iniciativa legislativa popular, unos presupuestos participativos, etc. El elemento diferenciador de la Democracia Participativa es que no pretende substituir la Democracia Representativa con la que en el presente nos gobernamos, sino complementarla, enriquecerla y mejorarla. La Democracia Participativa no es lo mismo que la Democracia Directa<sup>1</sup>, ni que la Democracia Semi-Directa, la participación ciudadana o la gobernanza. Pero ello no implica que no tenga puntos en común con todas ellas. La Democracia Participativa es un concepto nuevo, de no más de cuatro o cinco décadas de antigüedad, que se caracteriza por los siguientes elementos:

1.- Sus objetivos son dos:

- a) Aumentar la participación directa del ciudadano en el gobierno de su comunidad.
- b) Mejorar el control del ciudadano sobre sus representantes y gobernantes.

Estos dos objetivos se resumen en una finalidad común que es la profundización en la Democracia.

---

<sup>1</sup> Para la definición y aclaración pormenorizada de conceptos nos remitimos al punto número seis del presente texto titulado *Glosario*.

2.- La Democracia Participativa surge, en gran medida, como respuesta a las carencias y defectos de la Democracia Representativa, a la cual pretende complementar y mejorar mediante la incorporación a la misma de elementos de participación directa y control de los ciudadanos en el gobierno. La Democracia Participativa no pretende substituir o superar a la Democracia Representativa. La Democracia Participativa no es rupturista, ni revolucionaria.

3.- Los instrumentos de los que se compone (referendos, iniciativas populares, etc.) pueden aplicarse en cualquier ámbito territorial (nacional, regional o local), pero aquel en el que mayor desarrollo, aplicación y aceptación tienen en el presente es el local, siendo muy posiblemente éste su ámbito territorial dominante de cara al futuro próximo.

4.- La introducción de instrumentos propios de la Democracia Participativa en el gobierno de la comunidad no tiene por qué ser algo necesariamente positivo, ni necesariamente negativo, ni ser propio o característico de una ideología determinada. Estos instrumentos pueden utilizarse para mejorar la vida democrática de una sociedad o, si se pervierten, para llevarla por el cauce del populismo. Dependerá del legislador que los regule y de los gobernantes que apliquen dicha legislación que suceda una cosa o la otra.

Lo cierto es que la experiencia histórica reciente nos demuestra que determinados instrumentos de la Democracia Participativa, particularmente el referendo y el plebiscito<sup>2</sup>, han sido utilizados en no pocas ocasiones por gobernantes no democráticos o democráticos pero con tendencias populistas para fines estrictamente personales y no de profundización democrática. Esto es, con fines de legitimación personal o de legitimación del régimen político por ellos dirigido. Ejemplo de esto serían los referendos y plebiscitos organizados en Francia en los siglos XIX y XX por gobernantes como Napoleón III<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vide nota número 1.

<sup>3</sup> Napoleón III utilizaría los plebiscitos para la legitimación de su golpe de estado de 1851, para la anexión de Niza y Saboya y para la realización de las reformas liberales de sus últimos años en el poder. Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995, págs. 174-176.

y De Gaulle<sup>4</sup>, en España en el siglo XX por el general Franco<sup>5</sup> y en algunos países iberoamericanos en el presente.<sup>6</sup> No son pocos los autores o incluso los países enteros que tradicionalmente han considerado que los instrumentos de la Democracia Participativa son en su conjunto peligrosos y proclives a ser utilizados demagógicamente por el gobernante de turno pudiendo llegar a poner en peligro el propio modelo democrático.<sup>7</sup>

Posiblemente fuera por motivos como estos que la Democracia Participativa, tal y como hoy la entendemos, surgiera en los años sesenta y setenta

---

<sup>4</sup> Se sometieron a la aprobación directa del pueblo francés: la Constitución de la Quinta República, la ley sobre la autodeterminación de Argelia, los acuerdos de Evian, que el presidente se eligiera por sufragio universal, la creación de regiones, la reforma del Senado, etc.. Estas consultas eran utilizadas por De Gaulle como un voto de confianza sobre su propio gobierno hasta el punto que salir derrotado en una de ellas motivaría su marcha del gobierno. Su derrota en el referendo de 1968 sobre el Senado le llevaría a dimitir el 28 de abril de 1969. Ramírez Nardiz, A. *Democracia Participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, 2010, págs. 202-203.

<sup>5</sup> Durante el Franquismo se realizaron dos referendos: el 6 de julio de 1947 tendría lugar el primero para la aprobación de las entonces cinco Leyes Fundamentales; el 14 de diciembre de 1966 se realizaría el segundo para la aprobación de las reformas introducidas en algunas de las Leyes Fundamentales ya existentes, así como para la incorporación de otras nuevas. Los dos referendos fueron aprobados. El primero con un 92.94% y el segundo con un 95.86%. Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

<sup>6</sup> Las críticas a las recurrentes consultas a la ciudadanía que se practican en algunos países iberoamericanos como Ecuador o Venezuela en los últimos años apuntan habitualmente a que, lejos de realizarse por un verdadero interés democrático, dichas consultas tienen por objetivo principal legitimar plebiscitariamente al Presidente del país ante situaciones de conflicto con la oposición o ayudarle a gobernar relacionándose directamente con los ciudadanos y marginando al poder legislativo encarnado en el parlamento. En este sentido, quepa hacer referencia a las opiniones de Lissidini sobre la actual situación venezolana. Lissidini, A. *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?*, C2D, Zurich, 2008, pág. 13.

<sup>7</sup> Ejemplo de este fenómeno sería la tradición del Reino Unido, país prototipo de la Democracia Representativa y del sistema electoral mayoritario en el cual la Democracia Participativa en su ámbito nacional prácticamente no existe debido al histórico rechazo a los instrumentos que la componen y particularmente a los referendos y plebiscitos. El referendo relativo a la reforma del sistema electoral realizado el 5 de mayo de 2011 y promovido por el Partido Liberal fue el primero que se realizó desde 1975 (el cual trató sobre la permanencia en la CEE) y el segundo llevado a cabo a nivel nacional en toda la historia del Reino Unido. Su resultado fue negativo. Como dijera el primer ministro Clement Attlee “no podría aceptar la incorporación en nuestra vida política de una institución ajena a nuestras tradiciones y que frecuentemente ha servido de instrumento al nazismo y al fascismo.” Attlee, C. *As it happened*, Heinemann, London, 1954, pág. 137.



del siglo XX como un intento de recuperar el espacio público (Habermas<sup>8</sup>) y acercar a los ciudadanos a su gobierno particularmente en el ámbito local, pues los instrumentos participativos (algunos de los cuales ya estaban constitucionalizados y eran hasta cierto punto habituales desde la Constitución alemana de Weimar de 1919) de ámbito nacional despertaban no pocas dudas y recelos debido a las experiencias de épocas pasadas. Así, en estas décadas, tiempo de cambios sociales en todos los ámbitos (desde las relaciones laborales hasta la concepción de la familia, pasando por la integración de minorías raciales segregadas y discriminadas, etc.), a ambos lados del Atlántico, tanto en los EEUU como en Europa, surgen teóricos, se elabora jurisprudencia<sup>9</sup> y se llevan a cabo experiencias prácticas<sup>10</sup> que desarrollan la participación directa de los ciudadanos en el gobierno y que cobran especial relevancia a nivel local o regional. Es en estos años cuando surge la Democracia Participativa como tal, esto es, como un conjunto de instrumentos jurídicos, algunos ya existentes desde hacía décadas o incluso siglos, otros radicalmente nuevos, con los que se busca una mayor participación directa del ciudadano en su gobierno, pero que, a diferencia de lo que había pasado en otros periodos históricos como el situado entre las dos guerras mundiales, centra el foco de atención no tanto en la consolidación de la Democracia Representativa (tratando de acercar al

---

<sup>8</sup> Habermas aparece como uno de los principales teóricos de la participación en la segunda mitad del siglo XX. De especial interés son sus teorías relativas al espacio público (el *öffentlichkeit*) y su recuperación por los ciudadanos. Valga citar obras como *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998 y *Ensayos políticos*, Ediciones península, Barcelona, 1988

<sup>9</sup> Ejemplo de especial relevancia lo encontramos en la jurisprudencia alemana y en la exigencia al legislador por parte del Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia, mediante sentencia de 28 de septiembre de 1973, de crear nuevas instituciones que ofreciesen a los ciudadanos la sensación de estar más implicados en los asuntos de la colectividad. Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 22.

<sup>10</sup> Una de las primeras experiencias prácticas serían los llamados “núcleos de intervención participativa”, desarrollados en Alemania desde principios de la década de los setenta. En palabras de Dienel son “*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 el presente (y con distintas variaciones y otros nombres como el de “jurados ciudadanos”) se han extendido a multitud de países, entre ellos España. Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Barcelona, 2000, pág. 83.

ciudadano a la política<sup>11</sup>), como en su profundización y desarrollo, y no aspira tanto a practicarse en el ámbito nacional, como se centra en mucha mayor medida en el local.

La Democracia Participativa no es, en cualquier caso, ni necesariamente de izquierdas ni necesariamente de derechas. En sí es sólo un conjunto de instrumentos jurídicos carente de ideología. Evidentemente, la Democracia Participativa parte de una ideología de base irrenunciable, que es el sistema democrático y, con él, la toma de decisiones por el voto mayoritario de los ciudadanos, pero, descontado este elemento de partida, dependerá de quién ponga en práctica la Democracia Participativa y con qué fines lo haga que los resultados sean unos u otros, pudiendo ir desde aquellos que le son propios (profundización democrática) hasta una deriva del modelo por sendas populistas y plebiscitarias. La Democracia Participativa puede ser usada tanto por gobiernos reformistas como por gobiernos conservadores que quieran servirse de ella para promover cambios legislativos a los que deseen dotar de mayor legitimidad recurriendo al voto popular, o puede ser usada por su rival político de turno para revertir dichos cambios legislativos. Es decir, la Democracia Participativa es, en potencia, una herramienta al servicio de cualquier ideología política (incluso de aquellas no democráticas que, coyunturalmente, acepten el juego democrático y la regla de las mayorías que implica el instrumento participativo). Considerar, como habitualmente se hace, que la Democracia Participativa es propia de la ideología reformista o de izquierdas no tiene por qué ser necesariamente correcto. Es cierto que muchos ejemplos participativos han sido promovidos por partidos políticos de izquierdas (ejemplo perfecto son los presupuestos participativos de Porto Alegre y el Partido de los Trabajadores en Brasil<sup>12</sup>), pero también lo es que otras tantas apelaciones a la participación

---

<sup>11</sup> Esta era la utilidad fundamental que Kelsen le daba a los instrumentos participativos. Otto, en esta dirección, apunta que *“aunque Kelsen propugna sistemas de democracia directa, como el referendium, 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.”* Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977.

<sup>12</sup> El PT gana las elecciones en la ciudad de Porto Alegre en 1989 y ese mismo año comenzaron los presupuestos participativos, atendiendo con ellos por primera vez necesidades ciudadanas que venían siendo demandadas en algunos casos desde hacía 30 y 40 años. Dirección General de

directa del ciudadano han procedido de grupos conservadores.<sup>13</sup> De este modo, tampoco ha de resultar extraño que, dentro de un mismo país y bajo una misma regulación jurídica, un mismo instrumento participativo pueda utilizarse para tratar de obtener fines propios de ideologías políticas radicalmente distintas.<sup>14</sup>

Tal vez, lo que, en definitiva, la práctica nos demuestra es que, por lo general, los instrumentos participativos se utilizan mucho más para conseguir los fines políticos y económicos concretos de los grupos que promueven su

---

Urbanismo y Política de Suelo, Ministerio de la Vivienda de España, [www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html](http://www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html)

<sup>13</sup> Como ejemplo baste citar la experiencia de los EEUU donde, durante los años setenta, desde grupos conservadores se pidió más participación. Durante la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981) surgieron destacados movimientos que criticaban el que consideraban elevado intervencionismo del Estado, los cuales, preocupados por fenómenos que veían como derivados del mismo, particularmente 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. Finkelkraut, A. *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía*, Anagrama, Barcelona, 1982.

<sup>14</sup> Caso paradigmático de esto es Suiza, donde, debido a su elevado número y práctica, es posible asistir a una relativamente habitual sucesión de referendos e instrumentos participativos promovidos por actores políticos y sociales de muy distintas ideologías. Así, como indica el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, entre 1979 y 2000 los partidos políticos suizos promovieron el 37% de todas los referendos facultativos e iniciativas populares convocados a nivel cantonal. De este 37% el 60% fueron promovidos por partidos de izquierdas o verdes y el 40% por partidos conservadores. Los comités creados *ex professo* promovieron el 30% de los referendos facultativos y las iniciativas populares. Los grupos de interés (siendo estos grupos de diversa ideología y pudiendo, según el caso, estar constituidos por sindicatos o por empresarios) el 10%. Los nuevos movimientos sociales y los individuos independientes el 7%. Y también se dieron casos de promoción combinada entre varios de los actores citados.

En la actualidad se observa una serie de fenómenos dignos de interés: los referendos e iniciativas con más éxito no son promovidos por la izquierda o la derecha, sino por grupos de centro, dándose la circunstancia de que precisamente esta ideología es la que peores resultados ha cosechado en las últimas elecciones parlamentarias realizadas en Suiza; la mayoría de los referendos y las iniciativas son promovidos por grupos establecidos, siendo cada vez menores en número los movimientos ciudadanos que promueven instrumentos participativos; igualmente, ya no se cumple el tradicional fenómeno de la política suiza según la cual eran los verdes y la izquierda los que recurrían a la iniciativa popular (llamada coloquialmente el “pedal del acelerador”) y la derecha la que utilizaba el referendo facultativo (el “pedal del freno”). Todo esto nos lleva a ver en Suiza un panorama complejo y con múltiples aristas que, desde luego, niega la afirmación categórica de que la Democracia Participativa sea propia y exclusiva de una sola ideología política. Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, *Guía de la Democracia Directa en Suiza y más allá*, IRI, Marburgo, 2007, pág. 168.

realización, que para desarrollar las finalidades realmente propias de dichos instrumentos, cuales son la profundización democrática y el mejor control de los gobernantes. Parece inevitable que la clase política vea en los instrumentos de la Democracia Participativa un mecanismo de gran utilidad para conseguir aprobar sus propuestas políticas con un mayor apoyo y legitimidad popular, más que como un mecanismo para comprometer más al ciudadano con la Democracia y profundizar en la misma. Evidentemente, cuando un presidente del gobierno convoca un referendo consultivo en un país como España o cuando una agrupación de intereses lo promueve en Suiza, en lo que están pensando no es tanto en obtener con su acción la mayor profundización democrática que sea posible, cuanto en conseguir que se apruebe lo que proponen a la ciudadanía obteniendo con ello algún tipo de beneficio político o económico personal para su gobierno, partido político o agrupación de intereses. Esto, sin ser en absoluto ilegítimo (el juego democrático consiste precisamente en eso, en tratar que la mayoría de la sociedad apoye tu ideología y los intereses y acciones concretos derivados de ella), no deja de ser una instrumentalización de la Democracia Participativa para fines que deberían ser secundarios, no primarios. Lo que el gobernante o todo aquel que promueva la realización de un instrumento participativo debería colocar como primer objetivo es la mayor profundización democrática y, como segundo, el objeto concreto que, por ejemplo, se vote en el referendo de turno. Lógicamente esta visión no es la que, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo. Lo cual no deja de ser lógico, pues posiblemente si no obtuvieran un rédito para su gobierno, partido o grupo de intereses, raro sería el actor político o económico de relevancia que promovería la realización de un instrumento participativo.

La que posiblemente sea la cuestión clave de la Democracia Participativa en el presente es si la misma tiene o no futuro y, si es así, dónde lo tiene. Si se examina, por ejemplo, el caso de España, se puede comprobar que a nivel nacional en los últimos 30 años se han organizado sólo dos referendos consultivos y ninguna iniciativa legislativa popular ha fructificado<sup>15</sup>; a nivel autonómico

---

<sup>15</sup> Los referendos tuvieron lugar en 1986 (OTAN) y 2005 (Constitución Europea). Iniciativas legislativas populares, desde 1984, año en que se aprueba la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, se han presentado aproximadamente sesenta. Ninguna ha prosperado. Sólo una se subsumió en una iniciativa distinta –la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias del año 1996–. Ramírez Nardiz, A. *op. cit.*, 2010, págs. 346-347.

casi todas las CCAA regulan en sus Estatutos<sup>16</sup> y en su legislación autonómica consultas populares, iniciativas legislativas populares y otros instrumentos de participación y, aunque la práctica de la Democracia Participativa es mayor que a nivel nacional, tampoco es que sea especialmente llamativa; es a nivel local donde la Democracia Participativa (especialmente en su formulación más modesta de la Participación Ciudadana) más se regula y desarrolla y cada vez son más los municipios que regulan y, sobre todo, practican más y más instrumentos participativos.<sup>17</sup> Esto es, en líneas generales y salvando las distancias, lo que sucede en el conjunto de Europa. Incluso en aquellos países con una tradición participativa más intensa en los que se realizan no pocos referendos nacionales, es el ámbito local el que más destaca en la práctica de los instrumentos participativos. Se podría concluir, por tanto, que la Democracia Participativa, más allá de las coyunturas del momento y de las esporádicas demandas de más participación a nivel nacional, donde tiene su mayor ámbito de desarrollo es en los municipios, siendo más que probable que, donde más se practique y ejercite en el futuro sea en ellos. Esto no supone que vaya a desaparecer en los ámbitos nacional y regional, incluso puede que crezca, pero, desde luego, el crecimiento será proporcionalmente mucho menor que el que se dará y ya se da en el ámbito local.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Particularmente a raíz de la reforma de muchos de ellos que ha tenido lugar en los últimos años. Así, el Estatuto de Cataluña de 2006 (art. 122), el Estatuto de Andalucía de 2007 (art. 78), el Estatuto de Aragón de 2007 (art. 71.27ª), etc. Ramírez Nárdiz, A. *op. cit.*, 2010, págs. 448-449.

<sup>17</sup> Ejemplo de esto son todos los municipios que de unos años a esta parte han organizado, ya de forma esporádica, ya de modo continuado, unos presupuestos participativos dedicando a ello relevantes partidas económicas: Rubí, Cabezas de San Juan, Córdoba, San Juan de Alicante, Alicante, etc. Ramírez Nárdiz, A. *op. cit.*, 2010.

<sup>18</sup> Este mayor desarrollo de la Democracia Participativa en el ámbito local no deja de ser una bonita paradoja histórica, pues donde nació la Democracia Directa no fue en otro sitio que en la ciudad, en la Atenas clásica. La explicación a por qué es en los municipios donde más ejemplos de Democracia Participativa encontramos, en detrimento de las regiones o los Estados, podría buscarse en diversos factores que irían desde la mayor sencillez de organizar un instrumento participativo en un municipio en comparación con un país, hasta el menor riesgo político y mayor utilidad que un gobernante local puede obtener de dicho instrumento participativo en comparación con los que asume un gobernante nacional. Si, por ejemplo, pensamos en los presupuestos participativos, comprobaremos que su práctica a nivel local es mucho más sencilla y accesible que a nivel nacional (si la estructura de un pequeño municipio apenas requiere de la realización de una serie de asambleas vecinales y de la existencia de unos pocos órganos intermedios entre el Ayuntamiento y los vecinos –agentes, representantes, técnicos, etc.– y en un municipio grande tipo Porto Alegre esto se complica al tener que dividir la ciudad en distritos y multiplicar el nú-

### **3. PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. ¿CÓMO ES LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EUROPA Y AMÉRICA?**

#### **3.1. SUIZA: LA ASAMBLEA MUNICIPAL**

Suiza es el ejemplo al que siempre se recurre cuando de Democracia Participativa se trata. Además de por ser la patria de Rousseau, la justificación la encontramos tanto en su tradición con los instrumentos participativos procedente de la Edad Media, como en su regulación actual en todos sus ámbitos territoriales. La regulación de la Democracia Participativa suiza en el ámbito federal se realiza en los artículos 138 y siguientes de la Constitución Federal de 18 de abril de 1999, los cuales regulan el referendo<sup>19</sup> y la inicia-

---

mero de asambleas y órganos mediadores, imaginemos lo que pasaría si se tratara de hacer unos presupuestos participativos en un país entero). Tal vez podrían hacerse unos presupuestos participativos a nivel nacional, pero desde luego la complejidad y los riesgos políticos desbordarían los beneficios que pudiera obtener el gobernante que promoviera dichos presupuestos. Sin embargo, un alcalde inteligente que sepa organizar unos presupuestos participativos de la forma adecuada puede obtener importantes réditos políticos (por ejemplo, conseguir que los vecinos le respalden en muchas de las propuestas que él ya tenía en mente realizar y que, encima, consideren que han sido ellos los que realmente las han promovido gracias a los presupuestos) y no asumir grandes riesgos políticos. Lo mismo sucede con el referendo, la iniciativa popular, etc. La cercanía de la vida municipal permite una mayor sencillez, flexibilidad y evita muchos riesgos para el poder político promotor de la Democracia Participativa. Estos elementos explican, en gran medida, el mucho mayor predicamento de la participación a nivel local en comparación con el nivel nacional.

<sup>19</sup> El referendo puede ser obligatorio o facultativo. Los obligatorios, a su vez, pueden ser: obligatorios que requieren el voto del pueblo y de los cantones, cuya realización es obligatoria en caso de reforma total o parcial de la Constitución Federal, adhesión a organismos internacionales y para las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; y obligatorios que requieren el voto del pueblo, cuya realización es obligatoria en caso de iniciativas populares para la reforma total de la Constitución, proyectos de ley y contraproyectos de la Asamblea Federal relativos a una iniciativa popular general, iniciativas populares

tiva popular<sup>20</sup>. Igualmente, a nivel regional los distintos cantones regulan las

generales rechazadas por la Asamblea Federal y la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos. Los referendos facultativos deben solicitarlos 50.000 ciudadanos u ocho cantones en un plazo de 100 días desde la publicación de la norma jurídica y se pueden aplicar a las leyes federales, a las leyes federales urgentes cuya validez sobrepase un año, a las disposiciones federales en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean y a los tratados internacionales que tengan una duración indeterminada y no sean denunciabiles, prevean la adhesión a un organismo internacional, o contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales. Los referendos facultativos no pueden ser convocados por el Gobierno o por el Parlamento Federal. Los referendos en Suiza no son consultivos, sino que su resultado es siempre vinculante adquiriendo fuerza de ley. En cuanto a cuáles han sido los resultados de los referendos convocados, estos varían en función del tipo de consulta. La votación de propuestas del Gobierno en referendos constitucionales obligatorios ha sido generalmente positiva (es decir, favorable al Gobierno), pero la votación en referendos facultativos solicitados por la ciudadanía ha tendido a ser negativa. Esta tendencia parece revelar que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue en gran medida controlada por los legisladores electos. Aunque de la experiencia suiza parece extraerse que la existencia de instrumentos de Democracia Participativa ejerce, como mínimo, una labor preventiva sobre la acción del legislador y conduce a la búsqueda de consensos más sólidos que eviten una potencial derrota electoral ante la convocatoria de un referendo. A modo de ejemplo, quepa citar el referendo federal realizado el 1 de junio de 2008 en el que los suizos rechazaron por un 64% la posibilidad de otorgar o no la nacionalidad suiza desde el ámbito municipal. Este fue un referendo promovido por el partido de derecha nacionalista UDC-SVP mediante el cual se pretendía que la concesión de la nacionalidad suiza dependiera de la decisión mediante votación de los vecinos del municipio en el cual residiera el solicitante de dicha nacionalidad. En este referendo 25 de los 26 cantones que componen Suiza (con la excepción del cantón de Schwyz, donde se aplicaba este procedimiento, lo cual provocó un pronunciamiento del Tribunal Federal en 2003 considerándolo una práctica “*contraria a la Constitución y al Estado de Derecho, discriminatoria y arbitraria*”) se pronunciaron en contra de la propuesta siendo los votos negativos totales del 64%. La participación fue del 46%. Es de destacar que los mayores porcentajes de voto negativo se dieron en la Suiza francesa (un 82% en Neuchâtel, un 81% en Vaud, etc.) mientras que en la Suiza alemana la negativa fue menos intensa (un 71% en Basilea fue el porcentaje más elevado).

-Rohr, J. *La démocratie en Suisse*, Économica, París, 1987, págs. 295-311.

-Prud'Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001, págs. 42-45.

-Carrizo Couto, R. *Suiza rechaza en referéndum el veto local a la concesión de nacionalidad*, Diario El País, 2 de junio de 2008.

[www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/rechaza/referendum/veto/local/concesion/nacionalidad/elpepiint/20080602elpepiint\\_5/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/rechaza/referendum/veto/local/concesion/nacionalidad/elpepiint/20080602elpepiint_5/Tes/)

<sup>20</sup> Las iniciativas populares se regulan en los artículos 138 y siguientes de la Constitución federal. Se puede presentar una iniciativa legislativa popular para la reforma total o parcial de la Constitución Federal y para la adopción, modificación o derogación de disposiciones legislativas federales. Los artículos 138 y 139 de la Constitución Federal regulan la formulación de las

instituciones de la Democracia Participativa. Pero la verdadera institución participativa suiza no se encuentra en el nivel nacional o cantonal, sino en el local: es la asamblea municipal.

La asamblea municipal o comunal, aunque no se regula en el Derecho Federal y es rara en el ámbito cantonal, es, sin embargo, mayoritaria en los municipios, manteniéndose en todos los lugares en los que perdura la forma de organización bipartita, la *ordentliche Gemeindeorganisation*, que implica la existencia por un lado del cuerpo electoral reunido en una asamblea deliberante y, por el otro, de un consejo ejecutivo municipal. Este modelo aparece en los municipios de la Suiza alemana; salvo en las grandes ciudades, en casi todos los municipios de Valais, en un gran número de localidades friburguesas y tessinesas y en algunos pueblos de Vaud. Sólo en Neuchâtel y

---

iniciativas populares para la reforma total o parcial de la Constitución e indican que las mismas requieren recabar 100.000 firmas, durante un periodo que no puede sobrepasar los 18 meses, siendo los promotores responsables de formular el contenido, y no sólo el nombre, de las iniciativas que se sugieren. Al igual que en los referendos constitucionales, la aprobación requerirá de una doble mayoría: la de sufragios y la de cantones. Las iniciativas populares de carácter legislativo federal se regulan en los artículos 139a y 139b de la Constitución Federal, el cual da un plazo de 18 meses y pide que la iniciativa cuente con el respaldo de al menos 100.000 ciudadanos. Mediante este proceso y bajo la forma de propuesta genérica se podrá solicitar la adopción, modificación o derogación de una norma legislativa federal o de una disposición constitucional. La Asamblea Federal ejercerá una labor de control y aprobación en este proceso, realizará las modificaciones legislativas que se deriven de la iniciativa popular en caso de ser aprobada y podrá redactar un contraproyecto sobre el que se tendrán que pronunciar los ciudadanos. Ejemplos de iniciativas populares hay muchos: en 1989 los suizos pudieron votar sobre la desaparición o no del ejército nacional, dado que el comité que organizó la iniciativa –el GSSE, el Grupo para una Suiza sin ejército– logró reunir más de cien mil firmas. Pero la votación fue negativa y los suizos aun tienen ejército. También se propuso una iniciativa popular para limitar el número de extranjeros residentes en el país a un máximo del 18%, pero tampoco fue aprobada y en la actualidad Suiza tiene aproximadamente un 25% de extranjeros. Ha habido iniciativas populares de todo tipo: liberalización en la gestión de los casinos –aprobada–, prohibición de la producción y venta de absenta –aprobada–, protección de los humedales –aprobada– o, incluso, la reclamación de la interdicción de matar a la res conforme al rito judío en los mataderos, que fue la primera iniciativa popular en proponerse conforme a la legislación vigente en el año 1893 y que se aprobó aun y que el parlamento advirtió en sentido contrario. Ninguna de las materias citadas aparece en la Constitución Federal, así que, en la práctica, estos ejemplos parecen demostrar que la iniciativa popular suiza va más allá de lo que en teoría debería ser un instrumento de exclusivo ámbito constitucional.

- Rohr, J. *op. cit.*, París, 1987, págs. 307-311.

-Gobierno de Suiza.

[www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos\\_pol\\_ticos\\_del\\_ciudadano.html](http://www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos_pol_ticos_del_ciudadano.html)



Ginebra se ignora esta forma de organización. La asamblea municipal suiza por excelencia, debido a su antigüedad y a sus competencias, es el *lands-gemeinde* –literalmente, asamblea de la comunidad–, la cual se practica de modo continuado en Suiza desde hace más de 600 años.<sup>21</sup> Consiste en una asamblea anual (el último domingo de abril o el primero de mayo de cada año) al aire libre de los habitantes de los cantones, con el objeto de aprobar todo tipo de leyes y decretos, así como nombrar cargos públicos. Esta práctica existe aun hoy en dos cantones, Appenzell Interior y Glarus, los cuales la regulan en sus constituciones cantonales. En el pasado existió también en los cantones de Appenzell Exterior, Zug, Uri, Schwyz, Obwalden y Nidwalden.

La principal característica de la Democracia Participativa local suiza es su diversidad y variedad, tanto en la legislación como en la práctica, de una localidad a otra. Esta diversidad se debe a una serie de razones<sup>22</sup>: la estructura federal de Suiza, que hace que el régimen jurídico de cada localidad no venga predeterminado por el Derecho Federal, sino por el de cada uno de los Derechos Cantonales; la existencia de diversos tipos de comunas ciudadanas tales como las burguesas (de base personal, en ellas el conjunto de los ciudadanos administran una serie de bienes –pastos, viñedos, etc.– que pertenecen a la comuna) y las políticas (de base territorial, asumen todas las competencias que no hayan sido conferidas a otro tipo de comunas); la amplia autonomía local existente en el Derecho suizo; la variable organización interna de las localidades –aunque lo habitual es que haya un órgano deliberante compuesto por todos los ciudadanos reunidos en una asamblea municipal y otro ejecutivo<sup>23</sup>–.

Las competencias más características de la asamblea municipal o *lands-gemeinde* son las siguientes:

---

<sup>21</sup> Micotti, S. y Bützer, M. *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes*, 1990-2000, C2D, Université de Genève, 2003, págs. 31-95.

<sup>22</sup> Ibáñez Macías, A. El referéndum local en España: régimen jurídico, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2005, págs. 20-22.

<sup>23</sup> Como ya se ha señalado, sólo carecen de este sistema de dualidad de órganos los cantones de Neuchâtel y Ginebra. Cuatro de cada cinco comunas suizas tienen una asamblea municipal. No obstante, y aunque numéricamente sean muchas menos –sólo una de cada cinco–, las comunas en las que vive la mayoría de la población suiza no tienen una asamblea ciudadana, sino un Parlamento formado por los representantes elegidos por los vecinos de la localidad. Martenet, V. “Il referendum nei comuni svizzeri”, *Amministrare*, nº2, 1999, págs. 201-214, citado por Ibáñez Macías, A. *op. cit.*, Cádiz, 2005, pág. 22.

a) Legislativas: Revisión de la constitución cantonal; aprobación y, en algunos casos, discusión de los proyectos de ley; aprobación del presupuesto local; autorización de decretos del gobierno cantonal que exijan cierta cuantía de gastos; creación y supresión de cargos y empleos. Estas funciones se realizan en los cantones de Glarus y Appenzell Interior.

b) Electorales: elección del consejo ejecutivo del cantón; de los tribunales principales; de los funcionarios superiores. Estas funciones se realizan en el cantón de Appenzell Interior.

La asamblea se realiza en una plaza o lugar público. La preside el *landammann* (presidente del Consejo Cantonal) que presenta los temas y recuenta los votos. La iniciativa pertenece bien al Consejo, bien a los ciudadanos, pero en este segundo caso sus propuestas han de ser dirigidas previamente al Consejo, que es el dueño del orden del día.<sup>24</sup> La votación se lleva a cabo habitualmente a mano alzada sosteniendo una tarjeta que indica el sentido del voto, aunque también puede realizarse usando urnas o simultaneando ambos sistemas. Algunos cantones prevén que los temas de mayor importancia sean votados primero a mano alzada y posteriormente en urnas. También puede darse el caso de que la segunda votación en urnas sea facultativa a petición de una fracción del electorado.<sup>25</sup> El recuento de los votos en una votación a mano alzada no tiene por qué ser exacto y suele aceptarse el recuento estimativo –si a simple vista la mayoría ha levantado la mano, se tiene por bueno el recuento–. Si hay dudas sobre el resultado, el gobierno local deberá votar en contra de su propia propuesta. El Tribunal Federal de Suiza se refirió a los defectos y carencias del voto a mano alzada en su sentencia de 13 de abril de 1995 en la que, en relación a la asamblea comunal del cantón de Appenzell-Rhodes Exterior, criticó la ausencia de voto secreto, la imposibilidad de ciertas personas de asistir a la asamblea popular, la tasa de participación muy baja, el riesgo de influencias inapropiadas, los problemas de estimación en el cálculo de los votos emitidos,

---

<sup>24</sup> Ibáñez Macías apunta que en algunos cantones existe la posibilidad de que los ciudadanos presenten sus propuestas directamente a la asamblea municipal sin necesidad de pasar previamente por el Consejo. Estas propuestas serán debatidas y votadas directamente por la asamblea. La iniciativa ciudadana puede adoptar la forma de un deseo –esto es, sin texto articulado– o puede consistir en un texto redactado en artículos. Ibáñez Macías, A. *op. cit.*, Cádiz, 2005, pág. 26.

<sup>25</sup> Auer, A. “Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera”, *Amministrazione*, nº 2, 1999, págs. 191-199, citado por Ibáñez Macías, A. *op. cit.*, Cádiz, 2005, pág. 22.

etc. Parece evidente que el voto mediante urnas posterior al voto a mano alzada soluciona muchos de estos problemas.<sup>26</sup>

El día en que se celebra el *landsgemeinde* se considera una jornada de fiesta popular y no es extraño ver las fachadas de las casas de los vecinos engalanadas con flores en los balcones, ni tampoco poder probar los típicos pastelitos de avellana *ladsgemeindechrempfli* que ofrecen los puestos de las calles principales a los viandantes. Es habitual que asistan periodistas extranjeros o representantes políticos de otros países, pues el *landsgemeinde*, además de una forma de gobierno, se ha convertido en una atracción turística nacional. Si se examina un caso concreto de práctica del *landsgemeinde*, destaca especialmente la experiencia del cantón de Glarus. El domingo 5 de mayo de 2007 se aprobó mediante *landsgemeinde* que los suizos de Glarus pudieran votar en las elecciones locales y cantonales a partir de los 16 años, llevando por ello la edad electoral por debajo de los 18 años habituales en los países del entorno y en otras regiones de la propia Suiza. Se concedió el derecho a sufragio activo, pero no el pasivo, que se mantuvo en los 18 años. ¿Cómo se realizó la votación? Se inició con el *landammann* proponiendo el tema de votación, el cual había sido propuesto previamente por los Jóvenes Socialdemócratas de Glarus. Durante más de una hora hubo turno de palabra en el que pudo tomarla cualquiera que la pidiera y subiera a la tribuna de oradores. A continuación, el *landammann* pidió a los electores que votaran. Hubo que hacer tres votaciones, pues en las dos primeras tanto el *landammann* como sus cuatro auxiliares apreciaron —es decir, concluyeron tras observar a simple vista las manos alzadas— que había un empate entre los que estaban a favor y los que estaban en contra. En la tercera votación se votó mayoritariamente a favor de conceder el sufragio activo a los mayores de 16 años. “*El resultado es una prueba de confianza en nuestra juventud. Ahora espero que los jóvenes participen más activamente en el debate político de Glarus.*”, afirmó Marianne Dürst, miembro del gobierno cantonal. “*Me gustaría mucho mostrar la tradición del landsgemeinde a un jefe de Estado que nos visite. De esa manera se entendería cómo funciona la Democracia Directa en Suiza.*” declaró a la prensa local la Presidenta de

---

<sup>26</sup> Para resolver problemas como la ausencia de voto secreto si el voto es a mano alzada, la mayoría de las legislaciones cantonales también prevén la posibilidad de que el voto en la asamblea sea secreto. Martenet, V. “*op. cit.*”, 1999, págs. 201-214, citado por Ibáñez Macías, A. *op. cit.*, Cádiz, 2005, págs. 22-23.

Suiza y Ministra de Asuntos Exteriores Micheline Calmy-Rey. Hay que tener en cuenta que Glarus siempre ha sido un cantón bastante avanzado incluso para los cánones suizos. En 1856 estableció la primera legislación laboral del país –la cual, entre otras cosas, impedía que los niños menores de 12 años pudieran trabajar en fábricas– y en 1925 fue el primer cantón que se dotó de un sistema de jubilación. En la actualidad, es relativamente habitual que Glarus dé golpes de efecto políticos tales como el que se produjo en 2006 al fusionar de golpe veinticinco municipios en tres mediante un *landsgemeinde* presentado por un ciudadano. El mismo día en que se aprobó la modificación de la edad necesaria para ejercer el derecho de sufragio activo también fueron aprobadas por la ciudadanía reformas en materia de turismo, salud, educación, policía e impuestos. Además se nombraron tres nuevos jueces.<sup>27</sup>

En la actualidad los suizos se sienten intensamente identificados con la democracia participativa, a la que ven como un valor esencial y característico del sistema de su país que le permite distinguirse de los demás modelos políticos de Europa. Esto, en gran medida, es fruto de su cultura y tradición política, en la cual la soberanía no es tenida por los suizos como un concepto jurídico con el cual mantienen una conexión extraña y lejana, sino como un verdadero atributo del pueblo, el cual practica su soberanía constantemente<sup>28</sup> a través de los instrumentos de la Democracia Participativa.<sup>29</sup> Instrumentos que hacen del modelo suizo uno de los más abiertos del mundo a la participación directa de la ciudadanía en el proceso legislativo.<sup>30</sup>

El modelo suizo, sin embargo, no es perfecto. Así, aun y la fuerte identificación de los suizos con su modelo participativo, un elemento importante

---

<sup>27</sup> Gobierno de Suiza.

[www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7791356](http://www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7791356)

<sup>28</sup> Sin embargo, hay materias como el porcentaje de consulta de leyes respecto a la consulta sobre otros temas, que son más bien de escasa utilización en Suiza y así de las 297 consultas públicas formuladas entre 1848 y 1978 sólo el 7% correspondieron a leyes, decretos y tratados ratificados durante este periodo. A lo largo de estos mismos años se llevaron a cabo en Suiza 125 iniciativas populares y de ellas 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas ante la consulta directa del pueblo adoptándose siete. Aubert, J.F., “Switzerland”, en Butler y Ranney, *Referendums: A comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978.

<sup>29</sup> Delley, J.D. y Mascotto, C. *Parler des droits populaires. Les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe*, C2D, Université de Genève, 1997, págs. 5-6.

<sup>30</sup> Micotti, S. y Bützer, M. *op. cit.*, 2003, págs. 95-96.

para entender la situación actual de la Democracia Participativa suiza es el declive –muy similar al que registran las elecciones para cargos públicos– que la participación de los ciudadanos en la práctica de los instrumentos participativos ha padecido en el transcurso de los últimos decenios. Mientras que en 1945 la tasa de participación se encontraba alrededor del 60% del electorado, desde entonces ha ido bajando hasta el 40% de la actualidad.<sup>31</sup> Diversos autores confirman que experiencias como la de Suiza pueden provocar un efecto contrario al buscado. Es decir, en lugar de hacer que la ciudadanía se involucre cada vez más en su gobierno, lo que el exceso de consultas electorales puede provocar es una disminución de la participación y un alejamiento progresivo de los ciudadanos, los cuales acaban saturados, cansados y hastiados ante la rutina de tener que votar tantas veces<sup>32</sup>.

A este problema del modelo suizo hay que sumarle que los procedimientos puestos en práctica presentan carencias y falta de utilidad de cara a la solución de cuestiones complejas y por ello en muchas ocasiones la formulación de las preguntas a votar en los referendos es ambigua y difícil de entender (es sencillo plantear una pregunta del tipo “¿bajamos o no bajamos la mayoría de edad electoral a los 16 años?”, pero es mucho más complejo utilizar un *landsgemeinde* para decidir sobre cuestiones de tipo presupuestario, impositivo, etc.). Además, no hay que pensar que la Democracia Participativa suiza es una utopía democrática carente de injerencias externas interesadas. Así, la finalidad democrática del procedimiento acostumbra a intentar ser utilizada en provecho propio por grandes grupos de presión o personas económicamente poderosas las cuales son en muchas ocasiones las que realmente obtienen los mayores beneficios de la apertura del proceso de participación popular. Hay que destacar, además, que en Suiza es bastante habitual que la Democracia Participativa en general y el recurso al referendo en particular sean utilizados por el poder político más como amenaza en busca de amplios consensos, que como deseo político real de profundizar en la democracia mediante este instrumento participativo. Este fenómeno suizo es el de la conocida como Democracia de Consenso, la cual se traduce en la presión a la que se ven sometidas las fuerzas políticas para alcanzar un acuerdo sobre una determinada materia antes de que ésta sea sometida a referendo y escape de su control para pasar a depender de la

---

<sup>31</sup> Prud'Homme, J. F. *op. cit.*, 2001, págs. 42-45.

<sup>32</sup> Font, N. *Democràcia i participació ciutadana*, Mediterrània, Barcelona. 1998.

decisión de los ciudadanos. En cierto modo, para los suizos los referendos más exitosos son los que no se llevan a cabo pero bajo cuya amenaza se legisla.<sup>33</sup>

No obstante y estos defectos, la Democracia Participativa suiza hay que entenderla en el contexto del sistema político helvético. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal siendo las diferencias en la oferta política casi mínimas entre unas y otras fuerzas políticas.<sup>34</sup> Existe una gran estabilidad en el sistema de partidos así como una gran cantidad de incentivos para lograr grandes consensos políticos. Es por ello que los instrumentos de la Democracia Participativa actúan en Suiza como un contrapoder legislativo que puede obligar al acuerdo entre las fuerzas políticas –la Democracia de Consenso o Democracia de Negociación<sup>35</sup>– con tal de evitar la apelación a la ciudadanía. En muchos aspectos la Democracia Participativa suiza posee, más allá de los ideales de mayor democratización del sistema, un gran componente utilitarista.

### 3.2. EEUU: EL CAUCUS

Cada vez que se acercan las elecciones presidenciales en EEUU, se realizan en ambos partidos –Demócrata y Republicano– elecciones primarias para elegir de entre los candidatos de cada partido a los dos candidatos finales que competirán por la presidencia del país. Un sistema aplicado en algunos Estados para realizar las elecciones primarias es un modelo de asamblea popular llamado Caucus. La palabra caucus parece proceder del término *caucauasú* del idioma algonquino hablado por una de las antiguas naciones indígenas norteamericanas y, en dicha lengua, significaría “reunión de jefes de tribu”.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Sciarini, P. y Trechsel, A.H. *Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?*, C2D, Zurich, 1996, pág. 7 y 28-31.

<sup>34</sup> Rohr, J. *op. cit.*, París, 1987, págs. 247-252.

<sup>35</sup> Delley, J.D. y Mascotto, C. *op. cit.*, Genève, 1997, pág. 5.

<sup>36</sup> No obstante, hay más versiones acerca de dónde procede la palabra caucus. Para algunos, no procedería de una lengua indígena, sino del latín, en el cual *caucus* significa recipiente. Para otros, la palabra caucus no hace referencia ni a una reunión de jefes tribales, ni a recipiente alguno, sino al “*Caucus club*” de Boston de 1765, una asociación de comerciantes y artesanos. Para

Según el diccionario Merriam-Webster, los caucuses son “*una reunión cerrada de un grupo de personas pertenecientes al mismo partido político o facción normalmente para elegir candidatos o para decidir sobre política.*”<sup>37</sup> Los caucuses son, por tanto, reuniones asamblearias, practicadas en determinados Estados de los EEUU, en las que los miembros de los partidos políticos estadounidenses votan para elegir delegados que a su vez votarán junto con los delegados elegidos en los restantes Estados de los EEUU para elegir al candidato de cada partido a la Presidencia de los EEUU.<sup>38</sup>

Para elegir a sus candidatos a la Presidencia, en la mayoría de los Estados los dos partidos hacen elecciones primarias mediante el sistema de voto secreto que también se utiliza para la elección del propio Presidente entre esos candidatos elegidos previamente —hay que destacar que el sistema de voto en EEUU no es tan sencillo como puede serlo en España y al método tradicional de papeleta y al novedoso, y poco a poco más extendido, del voto electrónico se le añaden diversidad de sistemas a veces tan llamativos como tirar de una palanca—, pero desde finales de los años sesenta y principios de los setenta esto no es así en todos los Estados de los EEUU y, así, el sistema de asamblea popular o Caucus se practica también para la elección de candidatos presidenciales en diversos Estados como Iowa —el caso más popular y que se practica

---

estos últimos, la palabra caucus sería una deformación de *caulk*, calafatear en inglés. Este club de Boston supuestamente habría sido uno de los primeros lugares donde se habría fraguado la rebelión contra los británicos que llevaría a la Guerra de Independencia de los EEUU. Piquer, I. *¿Qué es un caucus?*, Diario Público, 3 de enero de 2008.

[www.publico.es/internacional/033478/que/caucus](http://www.publico.es/internacional/033478/que/caucus)

<sup>37</sup> “*A closed meeting of a group of persons belonging to the same political party or faction usually to select candidates or to decide on policy.*” Diccionario Merriam-Webster.

[www.merriam-webster.com/dictionary/caucus](http://www.merriam-webster.com/dictionary/caucus)

<sup>38</sup> Para de la Guardia los caucuses son “*asambleas de los miembros de un partido para seleccionar a los candidatos a los cargos electivos. En el caso de la nominación del candidato presidencial, normalmente se celebran caucuses locales en los que se eligen delegados para asistir al caucus del Estado, en donde se elegirán a su vez a los delegados para la convención nacional del partido.*” Como señala esta autora, los caucuses fueron el método histórico original utilizado en los EEUU para que los partidos eligieran sus candidatos a la presidencia, dándose la circunstancia de que inicialmente no se celebraban por Estados, sino que todos los senadores y congresistas de cada partido se reunían y nominaban al candidato de su partido a la presidencia. Estos caucuses originales fueron criticados por las bases de los partidos al considerarlos poco democráticos y por considerar que se oponían a la separación de poderes. Guardia, C. de la, *Proceso político y elecciones en Estados Unidos*, Eudema, Madrid, 1992, pág. 66.

todos los meses de enero de año de elecciones presidenciales desde 1972–, Nevada, Minnesota, Maine, Nebraska, Washington, Kansas, Luisiana o Hawai. Hay Estados en los que mediante los caucus se eligen a los candidatos a la Presidencia de los dos partidos y Estados donde sólo se elige a uno de los dos candidatos mediante este procedimiento.

En un Caucus puede participar cualquier residente en el Estado que sea mayor de edad y que esté registrado como demócrata –si quiere votar para la elección del candidato demócrata– o republicano –si quiere votar para la elección del candidato republicano–. Es llamativo que, de cara a los caucus, adquirir la condición de miembro de un determinado partido es algo que se puede hacer casi instantáneamente sin necesidad de mayor formalismo que la mera inscripción en la puerta del recinto en el cual se vaya a realizar la asamblea. Recinto que puede ser desde el gimnasio de un instituto, a un cuartel de bomberos, pasando por colegios, iglesias y hasta viviendas particulares. En el caso de Iowa hay un total de 1.784 distritos que cubren los 99 condados del Estado.<sup>39</sup> El sistema de voto varía dependiendo del partido. Así, por ejemplo, los demócratas aplican diferentes procedimientos que van desde votar a mano alzada, hasta que los seguidores de cada candidato se reúnan en una parte del recinto en el que se realiza la asamblea para así poder visualizar físicamente cuántos apoyan a cada candidato. La votación no suele durar más de una hora.<sup>40</sup> Aquellos candidatos que no reciben al menos un respaldo del 15% de los votantes son eliminados, pero con la opción de que los que les votaron puedan, a continuación, adherirse a otro candidato que sí haya pasado la criba. Es evidente que este proceso da pie a todo tipo de negociaciones. Finalmente, y en función del resultado de la votación final, se reparten los delegados a nivel de condado. Pero el proceso no acaba con eso. En el caso de Iowa, los delegados elegidos por las asambleas populares eligen a su vez y posteriormente a otros delegados que son los que acuden a las grandes convenciones de los dos partidos a elegir a los candidatos definitivos a la Presidencia. El proceso resulta tan complejo si se analiza con el detalle suficiente que no son pocos los que

---

<sup>39</sup> Rodríguez, P. ¿Qué es un caucus? Diario ABC, 4 de enero de 2008.  
[www.abc.es/hemeroteca/historico-04-01-2008/abc/Internacional/que-es-un-caucus\\_1641533521684.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-01-2008/abc/Internacional/que-es-un-caucus_1641533521684.html)

<sup>40</sup> Como se decía en uno de los vídeos electorales de Hillary Clinton en las primarias del Partido Demócrata de 2008: “*Te da tiempo de volver a casa a ver tu programa favorito.*” Piquer, I. *op. cit.*, 3 de enero de 2008.



lo critican por su difícil comprensión para el ciudadano de a pie. Un ejemplo de esta complejidad se muestra en el mismo sistema utilizado en Iowa para contabilizar los votos emitidos en los caucuses: los resultados no representan el voto de cada persona, sino el porcentaje, ponderado en función de la participación en años anteriores, que ha conseguido cada candidato en los 1784 distritos y 99 condados del Estado.<sup>41</sup>

Si bien es cierto que los caucuses aportan un número de delegados al total necesario para ser elegido candidato de un partido a la Presidencia muy pequeño, también lo es que en los EEUU se ven como una previsión de quiénes serán finalmente los candidatos elegidos y, por ello, su valor, más allá del que materialmente tienen, es bastante elevado a nivel moral. Los de Iowa, por ejemplo, sólo suponen un 1% del total de delegados –en 2004 movilizaron a apenas 125.000 demócratas y 85.000 republicanos–, pero su repercusión mediática, derivada de que se realizan en enero del año electoral, es mucho mayor que lo que ese porcentaje haría prever.<sup>42</sup> En los caucuses se observa la tendencia del electorado y el nivel de organización de las campañas de los candidatos y, por ello, ejercen una influencia elevada en aquellos Estados que votan posteriormente. En cualquier caso, un resultado adverso en los caucuses no es definitivo: Bill Clinton sólo pudo ser tercero en los caucuses de Iowa y finalmente ganó la nominación de su partido y también las elecciones presidenciales.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Piquer, I. *op. cit.*, 3 de enero de 2008.

<sup>42</sup> Un ejemplo de la relevancia de los caucuses de Iowa se manifestó en el año 1976 cuando Jimmy Carter, que acabaría siendo elegido Presidente, decidió centrar sus esfuerzos electorales en este Estado, el cual celebraba sus primarias unos días antes que New Hampshire, Estado que había sido considerado hasta entonces el termómetro inicial de la campaña para la nominación presidencial. Jimmy Carter obtuvo un importante éxito en Iowa y, al realizarse estas primarias incluso antes que las de New Hampshire, el candidato demócrata ocupó los medios de comunicación antes que ningún otro candidato tuviera tiempo a hacerlo. Guardia, C. de la, *op. cit.*, Madrid, 1992, pág. 70.

<sup>43</sup> Página oficial de los caucuses de Iowa.

[www.iowacaucus.org/iacaucus.html](http://www.iowacaucus.org/iacaucus.html)

Página del Partido Demócrata. Portal dedicado a los resultados de los caucuses de Iowa.

[www.iowacaucusresults.com](http://www.iowacaucusresults.com)

### 3.3. ALEMANIA: LOS NÚCLEOS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA

El origen de la Democracia Participativa en Alemania habría que buscarlo en la Constitución de Weimar de 1919. Este texto, además de ser uno de los primeros que constitucionalizó los derechos sociales, recogió también diversos instrumentos<sup>44</sup> de la Democracia Participativa –aun no llamada así–, causando con ello que la regulación de la misma se extendiese más allá de las fronteras alemanas hacia otros países europeos tales como Austria (en 1922 se regularía la iniciativa legislativa popular), Lituania (en 1928 se otorgó al pueblo el derecho de veto sobre determinadas leyes aprobadas por el parlamento) o España, cuya Constitución de 1931 reconocería la iniciativa popular y el referendo. En la actualidad en Alemania hay que distinguir entre el nivel nacional y los niveles estatal y local. A nivel federal el desarrollo de los instrumentos de la democracia participativa es casi nulo<sup>45</sup> desarrollándose en mucha mayor medida a nivel estatal<sup>46</sup> y,

---

<sup>44</sup> La Constitución de Weimar regulaba la iniciativa legislativa popular (artículo 73) y 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 pudieran ratificar sus modificaciones territoriales–.

<sup>45</sup> La excepción que confirma la regla es el artículo 29 de la Ley Fundamental el cual recoge el referendo territorial, así como la iniciativa popular territorial

<sup>46</sup> En el nivel estatal, todas las Constituciones de los Estados de las antiguas zonas de ocupación estadounidense y francesa, vigentes desde 1946/1947, incluyen o incluyeron elementos de consulta popular y diversas formas de referendos. Por el contrario, las Constituciones de los Estados de la antigua zona de ocupación británica no contienen hoy día (salvo el caso de Renania del Norte-Westfalia) ningún elemento de Democracia Participativa. También Berlín Occidental incluyó en 1950 en su Constitución elementos de consulta popular. Desde el año 1990 han entrado en vigor ocho nuevas Constituciones estatales: en Schleswig-Holstein, en los cinco Estados federales del Este de Alemania, en la Baja Sajonia y en Berlín. Además se han reformado algunas de las Constituciones antiguas como la de Bremen y la de Hamburgo. Todas estas reformas y nuevas Constituciones han incluido instrumentos de la Democracia Participativa. Con estas Constituciones estatales, nuevas o reformadas, se introdujeron el referendo y el plebiscito allí donde no los había y además, en los Estados en los que ya existían, se redujeron los requisitos para realizarlos. Así, Bremen y Berlín redujeron a la mitad el número de firmas necesarias para una petición de referendo, que antes era del 10% de los inscritos en el registro de votantes. En Bremen, además, se redujo desde el 50% al 25% la participación necesaria para que un referendo tuviera validez. Ejemplos de la utilización de los instrumentos de la Democracia Participativa a nivel estatal los encontramos con facilidad: tres de las cinco Constituciones de los nuevos Estados federales –las

de Brandeburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental y Turingia– fueron sometidas a referendo. También la reforma de la Constitución de la ciudad-Estado de Bremen fue objeto de un referendo. A ello se agregaron tres referendos en relación con reformas constitucionales en el Estado de Hesse y dos en Baviera. Llegaron a realizarse tres por año –así, de los arriba citados se realizaron en 1994 los de Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Turingia y Bremen y en 1995 los de Hesse, Baviera y Berlín–. A fines de 1997 tuvo lugar en el Estado de Schleswig-Holstein un plebiscito para conservar un día feriado abolido por el gobierno, en el que no se logró, sin embargo, la mayoría necesaria. En febrero de 1998 se realizó en Baviera un referendo para abolir el Senado y reformar la Constitución y el *Landtag* (Parlamento del Estado). Igualmente, en los Estados de Schleswig-Holstein, Baja Sajonia y Brandeburgo, se realizaron en 1998 tres plebiscitos. Dos contra la reforma de la ortografía y uno contra la construcción de un tramo del *Transrapid* –tren rápido de suspensión magnética– entre Hamburgo y Berlín. Los ejemplos citados hacen referencia los procedimientos llevados hasta el final o por lo menos iniciados formalmente. No obstante, si se desea tener un panorama realista deben incluirse también aquellos casos en que no se llegó a iniciar un procedimiento formal de consulta popular porque la mera intención de los ciudadanos de iniciar dicho procedimiento ejerció tal presión sobre los políticos que éstos optaron por curarse en salud legislando en la dirección apuntada por la ciudadanía. Este tipo de casos se han dado en diversos Estados: el Estado de Renania del Norte-Westfalia introdujo en 1994 la elección directa de los alcaldes, que hasta entonces había rechazado; el Estado de Baja Sajonia introdujo en su nueva Constitución un preámbulo con una referencia a Dios, que antes había eliminado; el Estado de Renania-Palatinado renunció en 1994 a un proyecto de ley sobre trasplantes de órganos, etc. En todos esos casos se trató de decisiones preventivas ante la amenaza de consultas populares. Lo cual demuestra la gran importancia de los instrumentos de la Democracia Participativa incluso cuando los mismos no se llevan a cabo. En todos los casos citados la movilización de los ciudadanos sirvió para que los partidos políticos y los gobiernos se decidieran a actuar. El abanico de temas que abarcan las peticiones de referendo es amplio, pero posee una estructura característica. Pongamos dos Estados como ejemplo: en Baviera priman los proyectos de transporte (31,4%); le siguen servicios públicos de infraestructuras y abastecimiento (piscinas, gas, agua, electricidad y escuelas), los planes de utilización del territorio (15,1%) y los proyectos de eliminación de residuos y red de alcantarillas (10,7%). En el Estado de Hesse el primer lugar lo ocupan los servicios públicos de infraestructuras y abastecimiento (30,1%), le siguen los proyectos económicos (parques industriales y comerciales), con un 25,3%, los proyectos de transporte (15,7%) y finalmente los proyectos de eliminación de residuos y red de alcantarillas (12,0%). Las peticiones de referendo tienen por lo general un carácter reactivo. Esto es, tienen como objeto, en un 85% en Baviera y en un 87% en Hesse, proyectos sobre los que el Concejo Municipal ya ha tomado una decisión (peticiones de casación) o sobre los que aún debate (peticiones preventivas). Sólo un pequeño número de peticiones son innovadoras, en el sentido de poner sobre la mesa nuevos temas políticos. Ello no significa que los iniciadores de las peticiones de referendo no sean creativos. Si bien en Baviera en el 47% de los casos se limitan a rechazar planes públicos, en un 21% proponen también opciones a los proyectos. En el Estado de Hesse, en casi todos los casos el grupo iniciador presentó alternativas de solución e ideas propias. Jung, O. *Democracia directa en Alemania. Tendencias desde 1989*, Goethe Institut Inter Naciones, Bonn, 2001, págs. 1-18.

particularmente, a nivel local<sup>47</sup>. Dentro de los instrumentos participativos locales resulta de especial interés uno en particular: los Núcleos de Intervención Participativa.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> La Ley Fundamental alemana en su artículo 28.1 reconoce expresamente los instrumentos de la Democracia Participativa local al determinar que “*en los municipios pueden existir Asambleas municipales en lugar de Corporaciones elegidas.*” La existencia de esta Asamblea Municipal está prevista en varios estados alemanes, generalmente para el caso de los municipios pequeños, que oscilen entre los 70 y los 200 habitantes, según los casos (en Baden-Württemberg para los municipios menores de 200 habitantes; en Hesse para los menores de 100 habitantes; en Baja Sajonia para los de hasta 100 habitantes; y en Schleswig-Holstein para los de hasta 70 habitantes). En estas asambleas, en principio, sólo pueden participar los vecinos del lugar siendo sus opiniones tenidas en cuenta. La corporación municipal tendrá que pronunciarse sobre las propuestas de la asamblea en el plazo de tres meses. En la región de Baden-Württemberg, en aquellos municipios menores de 40.000 habitantes, puede convocar la asamblea al menos una cuarta parte de los vecinos, mientras que en las grandes ciudades es necesario el apoyo de la décima parte de los mismos. De esta manera, una parte de la comunidad podrá solicitar la decisión de los ciudadanos sobre cualquier asunto municipal de importancia. La propuesta de convocatoria contendrá la formulación del problema fundamentando la petición, añadiendo una proposición viable con arreglo a la Ley y relativa a aquellos fondos que sean precisos para cubrir los gastos de la medida solicitada. La petición de los ciudadanos puede obedecer a una iniciativa libre, pero también puede dirigirse contra un acuerdo municipal, aunque en ese caso ha de presentarse en el plazo de cuatro semanas desde la publicación del acuerdo que se intenta impugnar. Si la petición no tiene éxito, ésta no podrá volver a ser reiterada hasta transcurridos cinco años. También puede una corporación municipal someter un asunto a la aprobación de los ciudadanos, tras decidirlo por mayoría de dos tercios. Materias tales como el presupuesto municipal, los impuestos y las tarifas en materia de abastos y tráfico no podrán ser objeto de decisión popular. Y siempre deberá haber un *quorum* mínimo de la mitad de los ciudadanos con derecho a voto para poder dar validez a la decisión tomada directamente por la ciudadanía. Las decisiones tomadas por los ciudadanos gozarán de más fuerza que aquella de la que gocen las decisiones de la corporación municipal, pues para derogar las decisiones vecinales sólo tendrá capacidad otra decisión vecinal y en un plazo de cinco años. En Baviera, donde hay más de 2.000 municipios, también se da un reseñable desarrollo de la Democracia Participativa municipal. En Baviera la Asamblea de Vecinos, aunque no puede tomar acuerdos, competencia reservada a la corporación municipal, ayuda a la discusión de los asuntos locales y a la aprobación de propuestas dirigidas a la corporación. Las asambleas vecinales se configuran como instituciones permanentes para conseguir una relación estrecha entre administrados y administradores. El caso bávaro es especialmente llamativo pues, desde que en 1995 se introdujo el referendo, el desarrollo de la Democracia Participativa local ha crecido hasta el punto de que el número de peticiones de referendo realizadas en Baviera supera al realizado desde 1990 en el resto de estados alemanes juntos –en sólo cinco meses hubo más peticiones de referendo en Baviera que en 35 años en Baden-Württemberg–. Es interesante observar que en Alemania, cuanto mayor es la localidad, más frecuentes son las peticiones de referendo. Jung, O. *op. cit.*, 2001, págs. 1-18.

<sup>48</sup> En lo relativo a los NIP se sigue la obra Ramírez Nárdiz, A. *Democracia Participativa. La Democracia Participativa como profundización en la Democracia*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2010, págs. 188-193.

Los NIP son uno de los instrumentos de la Democracia Participativa local (en principio son municipales, pero pueden ser regionales) 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, teórico 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.*”<sup>49</sup> En la práctica, son generalmente 25 personas escogidas al azar y divididas en grupos de trabajo de 5 personas, que durante unos 3/5 días quedan liberadas de sus tareas cotidianas y a las que se les pide que, en el marco de unas jornadas de trabajo y siendo remuneradas por ello, participen en la discusión y resolución de alguno o algunos de los problemas de la localidad (o del barrio o de la provincia, etc.) de la que forman parte siendo ayudados por moderadores, asesores técnicos expertos y en colaboración con las organizaciones, asociaciones, etc. de la localidad. Se pretende así establecer un diálogo más 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 sustituto de la Democracia Representativa, sino como un complemento cuyos objetivos son mejorar la capacidad de toma de decisiones y crear nuevas posibilidades de participación ciudadana. Siguiendo a Harms<sup>50</sup> se pueden señalar una serie de características de los NIP:

---

<sup>49</sup> Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Barcelona, 2000, pág. 83.

<sup>50</sup> Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003.

[www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html](http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html)

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 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 del proyecto.
2. La representatividad: los NIP trabajan con una muestra de ciudadanos elegida al azar, lo que, en principio, debiera facilitar que todos o, al menos, la mayoría de los grupos sociales estuvieran representados. En otros instrumentos de la Democracia Participativa no es extraño que sólo participen los grupos más directamente afectados por las medidas a establecer, grupos que defiendan intereses específicos o los grupos más militantes.
3. La neutralidad: tomar parte durante ciertos días en un NIP no proporciona ninguna ventaja o desventaja a nivel económico o profesional. Una de los grandes características del sistema representativo es que

representar a los demás acaba convirtiéndose para muchos en una profesión; la representación tiende a crear estructuras y organizaciones con sus intereses propios, sus posibilidades de promoción personal, etc. En los NIP es más difícil que se dé este fenómeno.

4. La participación real: en los NIP se facilitan las condiciones para una participación real de cada participante. Un NIP organizado en pequeños grupos posibilita que todos puedan aportar algo y que esas aportaciones sean tomadas en consideración.
5. La sostenibilidad: mediante los NIP se pretende que los ciudadanos se conviertan en los verdaderos agentes del desarrollo sostenible, que piensen a largo plazo y que, sirviéndose de los espacios de decisión compartida y pública que son los NIP, caminen en la dirección de buscar un verdadero equilibrio de poderes sociales que facilite la sostenibilidad y la integración de los grupos humanos marginados social y políticamente.
6. La cohesión social: una de las mayores ventajas de los NIP es que los tres grupos 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 lo han sido mediante los NIP<sup>51</sup>:

- Urbanismo: diseño de centros urbanos; saneamiento de zonas industriales en declive; diseño de nuevos barrios de viviendas; ubicación y equipamientos de instalaciones deportivas.

---

<sup>51</sup> Harms, H. *op. cit.*, 2003.

- Tránsito: diseño de un transporte público más atrayente.
- Energía: energía ecológica; energías renovables.
- Política medio-ambiental: planificación de sistemas de recogida de basuras; ubicación de vertederos e incineradoras.
- Política social: diseño de parques públicos y de ocio; estrategias para facilitar la convivencia de nacionales y extranjeros; lucha contra las drogas; tareas y competencias de organizaciones locales para favorecer la integración laboral de mujeres.
- Sanidad: definir las prioridades del sistema público de sanidad; financiación del sistema; servicios para enfermos mentales; problemas relacionados con las tecnologías genéticas.
- Medios de comunicación: futuro del teléfono digital; regulación de las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías; televisión y mayores.
- Presupuestos locales.

Los NIP surgieron hace unos cuarenta años en Alemania, país donde se han realizado múltiples experiencias, pero se han extendido a otros países tanto de Europa –entre ellos España, particularmente Cataluña y País Vasco– como de fuera de Europa. Por citar un caso concreto, en el Reino Unido, desde su primera presentación a los medios de comunicación en 1995, se han realizado más de treinta proyectos NIP destacándose la actividad promocional del modelo NIP por parte del *Institute for public policy research*. También en los EEUU el modelo NIP se ha aplicado, así el *Jefferson Center for New Democratic Processes* lleva años trabajando en el modelo NIP.<sup>52</sup> Ejemplos concretos de NIP serían:<sup>53</sup>

- Munich (Alemania): consolidación del presupuesto.
- Schwelm (Alemania): gestión de residuos.
- Wuppertal (Alemania): saneamiento urbano; regulación de las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías de la comunicación.
- Berlín (Alemania): abastecimiento energético del futuro.

---

<sup>52</sup> Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit*, Barcelona, 2000.

<sup>53</sup> Harms, H. *op. cit*, 2003.



- 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 entre hombres y mujeres.
- Brabant-Wallon (Bélgica): ordenación del territorio.
- Idiazabal (España): dictamen ciudadano del complejo deportivo de Idiazabal.
- Corbera de Llobregat (España): retos de la inmigración.<sup>54</sup>
- Montornès del Vallès (España): proyecto urbanístico.<sup>55</sup>
- Sant Quirze del Vallès (España): plan general de urbanismo.<sup>56</sup>

### 3.4. BRASIL: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Uno de los instrumentos de la Democracia Participativa que más fácilmente muestra a los ciudadanos su utilidad, debido a la cercanía y fácil visualización de sus resultados, son los Presupuestos Participativos. El ejemplo más conocido y popular a nivel internacional es el de la ciudad brasileña de Porto Alegre y su experiencia con este instrumento desde el año 1989.

---

<sup>54</sup> AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d' Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, pág. 75.

<sup>55</sup> AAVV. *op. cit.*, Barcelona, 2001, pág. 101.

<sup>56</sup> 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.

Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul. Tiene una población cercana al millón y medio de habitantes y se encuentra en una región de unos tres millones. Hasta los primeros años de la década de los ochenta, Porto Alegre experimentó un acelerado proceso de crecimiento de su población, que junto con una fuerte concentración de los ingresos, generó una gran inestabilidad y dejó a una tercera parte de la población en zonas periféricas de la ciudad sin infraestructuras urbanas. Esta población fue históricamente olvidada por los gobiernos municipales. En 1989 había una enorme cantidad de personas que vivían en barrios ilegales de la ciudad, sin alcantarillado ni calles pavimentadas, y cuyas chabolas carecían de agua potable. Cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones de 1989 e inició el sistema de *Orçamento Participativo* –Presupuesto Participativo en castellano– se comprobó que algunas personas habían pedido un sistema de alcantarillado o el pavimento de las calles durante más de 30 ó 40 años<sup>57</sup>. La práctica habitual del Ayuntamiento de Porto Alegre era decidir las inversiones dejando a la población al margen del proceso, siendo sus prioridades muy distintas a las de una parte importante pero depauperada de la población. Además de esto, la ciudad se enfrentaba a un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural. Los ingresos del Ayuntamiento provenientes de los impuestos eran insuficientes para financiar apenas una mínima parte de las obras públicas que se debían realizar para equilibrar el crecimiento de la ciudad y solucionar los problemas y carencias de los cientos de miles de ciudadanos que vivían en la miseria.

En 1989 empezó a funcionar el sistema de los Presupuestos Participativos. Mediante este procedimiento ya no participaban únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal en las decisiones relativas a la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, sino que también la población, a través de un proceso de debates y consultas, era quien determinaba y decidía la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles eran las prioridades y cuáles los planes y acciones que debía llevar a cabo el Ayuntamiento. En 1989 el nuevo procedimiento sólo logró una modesta participación de la población. En 1990 la participación se mantuvo muy limitada, especialmente por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. A partir de ese momento –y gracias a que la

---

<sup>57</sup> Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, Ministerio de la Vivienda de España. [www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html](http://www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html)

ciudad recuperó su capacidad de inversión debido a una profunda reforma fiscal— los Presupuestos Participativo recibieron un fuerte impulso. El Ayuntamiento comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida. A partir de 1991 los Presupuestos Participativos se convirtieron en un proceso que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994 más de 11.000 personas y en 1995 más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por el Ayuntamiento. En 1996 fueron unas 100.000 personas las que asistieron a las asambleas realizadas a distintos niveles, lo que por entonces equivalía al 8% de la población. Si se suma a este porcentaje de personas el gran número de asociaciones locales y organizaciones populares participantes —cerca de mil—, nos encontramos con una participación superior a las 100.000 personas que se ligaron de alguna manera a la elaboración de los Presupuestos Participativos.<sup>58</sup>

Desde el comienzo del funcionamiento de los Presupuestos Participativos se comprobó que las prioridades de las zonas más pobres de la ciudad, donde vivía la mayor parte de la población, eran muy diferentes de las que tenían las zonas que disfrutaban de mejores condiciones económicas. En las zonas pobres lo más necesario era un sistema básico de alcantarillado, mientras que los suburbios ricos aspiraban a tener una ciudad más limpia con más parques y bulevares. Dentro de las zonas más pobres no había un sentimiento común y el grado de organización de los ciudadanos para conseguir sus aspiraciones era dispar. La población no tenía tradición alguna de debatir los problemas públicos y tomar decisiones que fueran llevadas a cabo. Por el contrario, la única relación con los poderes públicos consistía en el intercambio de favores y prebendas. Las soluciones encontradas para asegurar una elevada participación y hacer que las discusiones fuesen educativas, productivas y ricas, fueron las siguientes:

La ciudad se dividió en 16 zonas, según criterios geográficos, sociales y de organización de la comunidad, a través de las cuales se organizó la participación de la población. Además, para permitir que otros ciudadanos y entidades ligados a cuestiones como los derechos de la mujer, la asistencia sanitaria, las

---

<sup>58</sup> Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, Diálogos L'Ullal Edicions, Játiva, 2004, pág. 266.

asociaciones culturales, etc. participasen, se crearon otras cinco organizaciones de participación dedicadas a temas concretos: organización y desarrollo urbano de la ciudad, transporte y circulación, asistencia sanitaria y social, educación, cultura, actividades recreativas, desarrollo financiero y previsión fiscal. Cada año el Ayuntamiento promueve un mínimo de tres grandes asambleas de las organizaciones regionales más las dedicadas a asuntos concretos. En la primera, la contabilidad de la inversión aprobada el año anterior se hace pública para comprobar qué se ha hecho realmente, qué se está haciendo, y qué no se ha empezado todavía y por qué. Es entonces cuando los ciudadanos pueden criticar a la Administración. Esta fase garantiza la transparencia necesaria en el proceso, condición fundamental para mantener la relación de confianza que pretende establecer los Presupuestos Participativos. En la segunda fase, los vecinos de cada calle, de cada barrio y los participantes de las organizaciones temáticas deciden sus prioridades y eligen a los asesores del Presupuesto Participativo. Entre estas dos fases hay tiempo para una fase intermedia en la que se celebran numerosos encuentros, tanto en la esfera temática como en la regional (dividida a su vez en microrregiones). Es en este momento cuando la población expresa sus necesidades y establece prioridades para las obras más urgentes. Aunque esto se lleva a cabo en reuniones más reducidas, esta fase es la fundamental del proceso porque, para establecer prioridades, la gente expresa sus deseos dando lugar a la discusión sobre lo que es más importante.<sup>59</sup>

Una vez establecidas las prioridades, se eligen los delegados y asesores de cada región u organización temática y se constituyen el *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas así como el Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*. El *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto* lo constituyen dos asesores titulares y sus correspondientes sustitutos elegidos por cada una de las 16 zonas de que consta la ciudad, dos asesores titulares y sus correspondientes sustitutos elegidos por cada una de las cinco organizaciones temáticas, un representante titular y su sustituto del *Sindicato de Empleados Municipales* y un representante titular y su sustituto de la *Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre*. Los representantes del Gobierno son dos y no tienen derecho a voto. El mandato de

---

<sup>59</sup> Ramírez Nárdiz, A. “Los presupuestos participativos como instrumento de la Democracia Participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 66, Universidad de Valencia, 2011, págs. 157-174.

los delegados es por un año con posibilidad de presentarse a la reelección. No obstante, este mandato se puede revocar en cualquier momento mediante un proceso concreto que tiene lugar en el *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas* y que requiere una mayoría cualificada de dos tercios. El Consejo coordina y organiza el proceso de elaboración de los presupuestos y del plan de inversión y, más tarde, comprueba la ejecución del presupuesto acordado. Se celebran reuniones semanales con un orden del día y se activa un vínculo permanente con el poder ejecutivo municipal. Los delegados, cuyo número es muy superior al de los asesores, tienen una reunión mensual y constituyen el mencionado *Foro de los Delegados Regionales y de los Delegados para cuestiones temáticas*. Su labor consiste en apoyar a los asesores recogiendo información que después hacen pública e informando a la población de los temas discutidos por el Consejo. Junto con la comunidad también hacen el seguimiento y la puesta al día de las obras públicas previstas en el Plan de Inversión.

Después de las reuniones de las organizaciones temáticas y de las regiones y de la constitución del *Foro de Delegados* y del *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*, se comienza a elaborar el borrador final del Presupuesto Municipal y del Plan de Inversión. En primer lugar, todas las secretarías junto con los órganos de gobierno participan en las reuniones del *Consejo Municipal* para discutir sobre las obras, su coste económico y su viabilidad técnica. Con esa información en las manos, los asesores y delegados vuelven a discutir con las comunidades. Después, el poder ejecutivo presenta a los asesores y delegados una propuesta de presupuesto detallada, que incluye todas las partidas de ingresos y gastos. Una vez las cifras principales del presupuesto están establecidas, el siguiente paso es elaborar el Plan de Inversión, el cual se redactará siguiendo tres criterios:

1. La prioridad de la zona (decidida en las asambleas zonales en base al estado del alcantarillado, la educación, la pavimentación de las calles, etc.).
2. La población total de la zona (las áreas más pobladas reciben más).
3. La carencia de servicios o infraestructuras (las áreas más pobres reciben más).

Contrastando estos criterios y discutiendo con la población se establecen las inversiones y las obras que se llevarán a cabo en cada zona de la ciudad a propuesta de las organizaciones temáticas y del propio Gobierno Municipal. Al final del proceso el Plan de Inversión se presenta para su aprobación al *Consejo Municipal del Plan de Gobierno y del Presupuesto*. Después de la aprobación del Presupuesto Municipal por el Consejo, se envía la propuesta a los concejales del Ayuntamiento. Es así como se produce la unión de la Democracia Participativa con la Democracia Representativa. Naturalmente, es una relación tensa y difícil pero que ha demostrado ser extremadamente positiva. Los concejales de la ciudad discuten con los asesores acerca de las cifras del presupuesto, presentan enmiendas y eventualmente sugieren cambios. Se establece entonces una compleja negociación que puede dar lugar a cambios que, en principio, no deben afectar a la estructura general del presupuesto.

Los resultados de los Presupuestos Participativos son evidentes: desde que los mismos se han consolidado, el Ayuntamiento les ha dedicado un porcentaje creciente –alrededor del 25%– de la partida municipal dedicada a obras e inversiones. Las obras decididas mediante los Presupuestos Participativos representan inversiones que se contabilizan en cientos de millones de euros. A lo largo de los años, los Presupuestos han dado prioridad a las obras de saneamiento básicas. Esto ha permitido, por ejemplo, extender el suministro de agua potable entre 1990 y 1995 de las 400.000 hasta las 465.000 familias. En tantos por ciento, en 1989 el 49% de la población tenía acceso a agua potable, en 1996 esta cifra había ascendido al 98%. En la actualidad, por tanto, la red de abastecimiento de agua aprovisiona a la práctica totalidad de las familias. Con respecto al sistema de alcantarillado, el incremento ha sido similar, pues en el año 1989 el sistema de alcantarillado llegaba al 46% de las familias y en 1996 había ascendido al 85%<sup>60</sup>. Otra cuestión prioritaria para los Presupuestos Participativos ha sido la pavimentación de las calles de los suburbios. En los años ochenta se pavimentaban una media de 4 kilómetros al año. En el presente, cada año se pavimentan entre 25 y 30 kilómetros de calles en los suburbios y zonas más pobres de la ciudad. Con lo que en una década las necesidades de pavimentación de vías se redujeron en un 50%. El alumbrado público y la urbanización, la salud y el alojamiento, son otras cuestiones que

---

<sup>60</sup> Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, Ministerio de la Vivienda de España. [www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html](http://www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html)

se consideraron prioritarias. En el campo de la educación las inversiones decididas por los Presupuestos Participativos permitieron aumentar el número de matrículas en la enseñanza primaria a más del doble entre 1988 y 1995, lo cual se consiguió incrementando el número de escuelas de 29 en 1989 a 86 en 1995. Respecto al acceso a la vivienda, el número de familias que recibían ayudas para la vivienda ascendió de 1.714 a 28.862<sup>61</sup>.

Pero los resultados de los Presupuestos Participativos no deben ser juzgados solamente por las cifras y los porcentajes, aunque sean fundamentales para demostrar que la participación y la transparencia pueden hacer que el gasto público sea mucho más eficiente y eficaz. Tan importante como los resultados cuantificables es la recuperación de la ciudadanía de Porto Alegre y su despertar a una activa participación en los asuntos públicos. Uno de los mayores logros de la práctica de la Democracia Participativa en esta ciudad brasileña ha sido el cambio de un modelo en el que sólo los representantes políticos y técnicos municipales necesitan recibir información a otro modelo en el que todos los ciudadanos tienen que adquirir conocimientos y desarrollar habilidades—desde comprender un análisis de costos y beneficios a saber seleccionar materiales y técnicas de construcción— para poder tomar parte de manera productiva en los Presupuesto Participativos. Por ello, en Porto Alegre se ha incidido en que los técnicos sean capaces de explicar las cuestiones técnicas a la ciudadanía reunida en asamblea. Las ganancias en calidad democrática de la experiencia de Porto Alegre no se han limitado a las clases sociales más favorecidas—las más bajas económicamente— por los Presupuestos Participativos, sino que se han extendido de manera transversal a toda la sociedad de la ciudad. Si bien en un principio los grupos sociales más ricos se referían a las preferencias manifestadas en las asambleas populares por los participantes con ingresos más bajos como “obras de arroz y frijoles”, con los años y a la vista de los evidentes progresos experimentados por la ciudad hasta los críticos parecen haber cambiado de opinión y cada vez más miembros de las clases medias asisten a las asambleas de los Presupuestos Participativos.<sup>62</sup> En la actualidad tanto en Brasil como fuera de Brasil multitud de localidades se han inspirado en el instrumento participativo puesto en práctica en Porto Alegre y han desarrollado sus propios Presupuestos Participativos.

---

<sup>61</sup> Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *op. cit.*, 2004, pág. 270.

<sup>62</sup> Thomas Isaac, T.M. y W. Franke, R. *op. cit.*, 2004, pág. 275-278.

### 3.5. VENEZUELA: LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Uno de los instrumentos participativos más llamativos que existen es la Revocación (o revocatoria) de mandato, la cual consiste en la posibilidad de los ciudadanos de remover y expulsar de su cargo a un representante o cargo público elegido previamente de forma democrática. El razonamiento que hay detrás de la Revocación de Mandato vendría a concluir que los ciudadanos, de la misma manera en que pueden votar y elegir a un cargo político, pueden votar y deponer a dicho cargo político. El representante o cargo político ocupa su puesto por decisión de la ciudadanía, luego lo puede perder por decisión de la ciudadanía.<sup>63</sup> La Revocación de Mandato no es habitual en Europa, sin embargo, sí que está bastante más extendida en América.<sup>64</sup> Un país paradigmático por ello, a causa de los extremos a los que allí se ha llevado (pues se ha constitucionalizado y es aplicable a cualquier cargo de elección popular), es Venezuela.

---

<sup>63</sup> La cuestión inmediata que esto plantea es si la Revocación de Mandato vulnera la prohibición del mandato imperativo. Hay autores como Criado de Diego que considera que no son incompatibles –Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 267.–. Sin embargo, las dudas no son pocas, pues resulta evidente que la mera posibilidad de que tus electores te puedan remover del cargo mediante una Revocación de Mandato es en sí una limitación a tu mandato como representante o cargo público, pues para cualquier cargo público resultaría evidente que, o bien obedece lo que le piden sus electores, o bien se juega que literalmente le echen del cargo. No es, evidentemente, una relación directa como la del mandato imperativo, el cual convierte en meros delegados a los representantes, pero, como mínimo, sí que parece un fuerte estímulo para hacer que los representantes y cargos públicos obedezcan la voluntad de sus representados. Lo cual, en principio, puede parecer muy justo y democrático, pero, en la práctica puede dificultar o directamente conducir a la imposibilidad de obtener consensos que beneficien al interés general del conjunto de la Nación representada por todos los representantes, pues en el momento en que uno de ellos sacrificara los intereses de sus electores por el interés general se arriesgaría a que le depusieran mediante una Revocación de Mandato. No es esta, en definitiva, una cuestión sencilla.

<sup>64</sup> En 26 Estados de los EEUU se contempla esta figura. El 7 de octubre de 2003 se sometió a la misma al Gobernador de California Gray Davis, que terminó destituido. A nivel local se ha utilizado en Puno, provincia de Tilali, Perú, donde en 2004 se destituyó al alcalde y a seis concejales. Lissidini, A. “¿Cómo investigar la Democracia Directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios.” *Documento de Trabajo*, nº 27, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, noviembre 2007, pág. 4.



La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela regula, entre otros muchos instrumentos de la Democracia Participativa<sup>65</sup>, la Revocatoria de Mandato, considerándolo un medio “*de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio de su soberanía, en lo político*”. La Constitución indica que todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables, incluido el Presidente de la República. Para iniciar el procedimiento de revocación de mandato será necesario que haya transcurrido la mitad del periodo por el cual fue elegido el funcionario y que un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción solicite la convocatoria de un referendo para revocar el mandato del funcionario al que se quiera apartar del cargo. Se considerará revocado el mandato y se procederá de inmediato a cubrir su falta cuando igual o mayor número de electores que los que eligieron al funcionario voten en favor de la revocatoria, siempre que hayan concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% del electorado inscrito. Durante un único periodo de mandato de un funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato. El diputado al que se le haya revocado el mandato no podrá ocupar cargos de elección popular en el siguiente periodo.<sup>66</sup>

Posiblemente el caso más famoso de Revocación de Mandato fue el que tuvo lugar el 15 de agosto de 2004 y que versó sobre la continuidad o no en el cargo del presidente Hugo Chávez. El elevado nivel de polarización y división social que se vivió (y que, aunque se acrecentó con el referendo, no se generó a raíz del mismo, sino que procedía de la situación política general del país y

---

<sup>65</sup> La regulación de la Democracia Participativa en Venezuela es objeto de amplios debates y no pocas críticas por parte de la doctrina internacional. Autores como Kornblith consideran que el uso de la Democracia Participativa en Venezuela “*ha sido intenso; ha carecido del debido desarrollo legal e institucional, lo que se ha traducido en disposiciones acomodaticias condicionadas por las circunstancias; la activación de la DD enfrentó más obstáculos bajo la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961; y cuando los instrumentos de la DD fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno tropezaron con severos impedimentos para su activación.*” Kornblith, M. *Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela*, International IDEA, Buenos Aires, 2007, pág. 3.

<sup>66</sup> La regulación de la Constitución fue complementada por las Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Cargos de Elección Popular, de 2003. En estas normas se concretaron las fases de apertura del procedimiento, recolección de firmas, verificación de requisitos, reparación de solicitudes, convocatoria del referendo, campaña y acto de votación. Kornblith, M. *op. cit.*, Buenos Aires, 2007, pág. 8.

que se remontaba en el pasado varios años)<sup>67</sup> quedó patente hasta en la nomenclatura dada a la votación que para unos era un referendo revocatorio, mientras que para otros era un referendo ratificatorio. La petición de convocatoria de la revocación de mandato fue promovida y solicitada por la Coordinadora de Acción Democrática (alrededor de la cual se agrupó la oposición al presidente Chávez: agrupaciones empresariales –Fedecámaras–, partidos políticos –AD, Primero Justicia–, organizaciones sociales, etc.). Se petición se presentó el 20 de agosto de 2003, pero apenas un mes más tarde la Comisión Nacional Electoral la declaró inadmisibles a causa, entre otros factores, de que las firmas necesarias para respaldar la petición se habían recogido antes de que se cumpliera la mitad del mandato del presidente Chávez; además, unos meses más tarde, la Comisión no aceptaría como válidas más de un millón de firmas presentadas por los solicitantes.<sup>68</sup> Ante estas decisiones de la autoridad electoral, desde dentro de las filas de los solicitantes se promovieron actos de desobediencia civil que degeneraron en protestas y actos violentos. Finalmente la Comisión aceptó como válidas las aproximadamente dos millones y medio de firmas necesarias para convocar la revocación de mandato y el proceso comenzó.<sup>69</sup>

La pregunta planteada a la ciudadanía fue “¿*Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?*” La participación fue del 69.92% (9.815.631 votantes sobre un censo de 14.037.900 electores), siendo el resultado favorable a la continuidad del Presidente Chávez con un 59.09% (5.800.629 votos) contrario a su revocación frente a un 40.64%

---

<sup>67</sup> Lissidini, A. “Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?”, *Documento de Trabajo*, n° 32, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, abril 2008, pág. 24.

<sup>68</sup> La actitud de la Comisión Nacional Electoral ha sido considerada como una intromisión excesiva en el proceso, criticándose que impuso condiciones no equitativas y onerosas en exceso a los solicitantes de la revocatoria. Entre otras circunstancias, el periodo de verificación de firmas se extendió hasta los cien días, cuando no debía durar más de treinta, imponiéndose sobre la marcha criterios de invalidación de firmas muy discutidos. Kornblith, M. *op. cit.*, Buenos Aires, 2007, págs. 9-10.

<sup>69</sup> Lissidini, A. *op. cit.*, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, abril 2008, págs. 24-27.

(3.989.008 votos) que se inclinó por solicitar que se le removiera del cargo.<sup>70</sup> El proceso en su conjunto fue muy polémico. Si bien organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos o el Centro Carter lo avalaron y lo consideraron legal, estos mismos organismos criticaron a la Comisión Nacional Electoral por falta de transparencia y le pidieron que mejorara los mecanismos de recolección, verificación y reparación de firmas, así como que mejorara su colaboración con la oposición al Gobierno y con los observadores internacionales. La oposición, por su parte, denunció que se había producido un fraude masivo y que los resultados estaban adulterados.<sup>71</sup>

### 3.6. EL REFERENDO: USOS DADOS EN EL MUNDO<sup>72</sup>

El Referendo es posiblemente el instrumento participativo más habitual y conocido. Raro es el país que no prevea en su legislación algún tipo de consulta a la ciudadanía en forma de pregunta directa. Sin embargo, dependiendo del sistema jurídico ante el que nos encontremos, el referendo puede usarse para fines completamente distintos. Es por ello que, a continuación, se expondrá la práctica del referendo en dos países de continentes y culturas jurídicas diferentes, que resultan de especial interés por el carácter tan relevante que este instrumento participativo tiene o ha tenido en su vida política nacional.

#### 3.6.1. El Referendo Derogatorio de leyes: Italia

El Referendo Derogatorio permite a los ciudadanos tomar la iniciativa y decidir si desean derogar una ley aprobada previamente por el Parlamento. La

---

<sup>70</sup> Consejo Nacional Electoral. Junta Nacional Electoral. Gerencia General de Automatización. República Bolivariana de Venezuela.

[www.cne.gov.ve/referendum\\_presidencial2004/](http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/)

<sup>71</sup> Lissidini, A. *op. cit.*, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, abril 2008, pág. 29.

<sup>72</sup> Aunque referendo, plebiscito y consulta popular no son términos sinónimos, ni hacen referencia a un mismo concepto –vide glosario–, en la práctica lo habitual es referirse a ellos como si fueran lo mismo. De esta manera algo más coloquial nos desenvolvemos en el presente apartado, aunque en el caso italiano hablemos de referendos propiamente dichos y en el caso canadiense de lo que sería mejor considerar plebiscitos.

Constitución Italiana de 22 de diciembre de 1947 regula el Referendo Derogatorio de leyes indicando que es facultativo, pues la iniciativa para celebrar un referendo sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley la tienen 500.000 electores o cinco consejos regionales y dependerá de su voluntad iniciar o no el proceso. La verificación de la legalidad de la iniciativa es hecha por el Tribunal de Casación para que el Tribunal Constitucional declare la admisibilidad final y el Presidente convoque el referendo. Tendrán derecho a participar en el referendo todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta queda aprobada si participa en la votación la mayoría de quienes tienen derecho a hacerlo (es decir, debe haber un *quórum* del 50% más uno de los inscritos en el censo electoral) y se obtiene la mayoría de los votos válidamente emitidos. No podrán ser sometidas a este referendo las leyes tributarias y presupuestarias, las de amnistía y de indulto y las de autorización para ratificar tratados internacionales.

Este tipo de referendo se puso en práctica los días 12 y 13 de junio de 2011 (desde 1995 ningún referendo derogatorio había alcanzado el *quorum* necesario para ser válido) cuando 4 leyes fueron sometidas a referendos derogatorios en una misma jornada de votación. Debido a la población del país, el *quorum* necesario para que los referendos fueran válidos se alcanzaba si acudían a votar un mínimo de 25.2 millones de electores, cosa que se superó ampliamente al votar 29.9 millones de personas, es decir, un 55.8% de los 50.5 millones de electores y casi seis puntos más del 50% mínimo necesario de participación. Este *quorum* se alcanzó aun y que unos 3 millones de votos de residentes en el extranjero no se pudieron tomar en cuenta debido a errores en las papeletas. Los cuatro referendos derogatorios tuvieron como objeto derogar la ley que regulaba la implantación de la energía nuclear para obtener electricidad (la papeleta era de color gris y el texto de la misma decía: Derogación de las nuevas normas que consienten la producción de energía nuclear en territorio nacional), la ley que regulaba el Legítimo Impedimento (la papeleta era de color verde y el texto de la misma decía: Derogación de la Ley del Legítimo Impedimento, que permite al Primer Ministro y a sus ministros invocar empeños institucionales para no acudir a los juicios donde estén acusados de delitos penales no cometidos en el ejercicio del cargo), la ley que privatizaba el mercado de abastecimiento del agua (la papeleta era de color rosa y el texto de la misma decía: Derogación de la ley que acelera la privatización del agua

pública) y la ley que permitía subir las tarifas sobre este servicio público sin necesidad de una mejora del servicio como contrapartida (la papeleta era de color amarillo y el texto de la misma decía: Derogación del cálculo de las nuevas tarifas del agua según el capital invertido por la compañía –aumentos de un 7% en la factura sin mejorar el servicio a cambio–). Los cuatro fueron aprobados por unas mayorías que rondaron el 95% de los votantes y, por tanto, las cuatro leyes fueron derogadas sufriendo con ello un duro revés el Gobierno y el primer ministro Silvio Berlusconi.<sup>73</sup>

### 3.6.2. El Referendo por la independencia: Canadá

Quebec, la región francófona de Canadá, ha vivido dos referendos sobre su independencia. Ambos regulados por la Ley de Referendo de la Provincia de Quebec de 1978, la cual se elaboró de cara al primero de ellos celebrado el 20 de mayo de 1980 y cuyo resultado fue negativo para las aspiraciones de los independentistas pues sólo el 40.5% de los votantes se pronunció a favor de la independencia. Esta ley se inspira en la Ley británica de 1975 sobre referendos, siendo sus principales elementos los siguientes:

- a) El proceso del referendo está controlado por un Consejo que es el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta del gobierno y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.
- b) El Gobierno formula la pregunta del referendo, pero ésta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad de proponer enmiendas.
- c) Los defensores de ambas opciones (independencia y no independencia) deben agruparse en sendos comités, los cuales concentran a los partidarios de las dos opciones encontradas.
- d) Los gastos totales para promover ambas opciones se someten a los mismos límites que los contemplados en la Ley de Referendo de 1992

---

<sup>73</sup> Mora, M. “Los italianos rechazan la energía nuclear y la inmunidad de Berlusconi”, *Diario El País*, 13 de junio de 2011.

[www.elpais.com/articulo/internacional/italianos/rechazan/energia/nuclear/inmunidad/Berlusconi/elpepuint/20110613elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/italianos/rechazan/energia/nuclear/inmunidad/Berlusconi/elpepuint/20110613elpepuint_1/Tes)

(los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planeen gastar más de 5.000 dólares en la campaña, en cuyo caso tienen que declarar sus ingresos y gastos, teniendo que aparecer en la declaración los contribuyentes que aporten más de 250 dólares. El límite de gasto de los comités se determina por el número de inscritos en las listas de los distritos en los que operan).

El 30 de octubre de 1995 se realizó el segundo referendo sobre la independencia. Con una participación de más del 90% del electorado, el resultado fue de un 49.4% a favor de la independencia, con lo que subió el porcentaje respecto de la consulta de 1980 hasta casi conseguir la victoria, pero aun no fue bastante para lograrla, pues el “no” ganó por 54.000 votos y un porcentaje del 50.6%. Los intentos de separar Quebec de Canadá –liderados por el Partido Quebequés de René Lévesque–, si bien no han conseguido aun su objetivo, sí que han llevado a que el 27 de noviembre de 2006 el Parlamento canadiense reconociera a los *québécois* como una nación dentro de Canadá. Es éste un ejemplo de que el recurso al referendo, aun cuando no consigue su objetivo principal, sí que puede resultar útil para lograr otros objetivos. La presión independentista generada por los referendos de 1980 y 1995 no logró triunfar en su deseo de separar Quebec de Canadá, pero sí permitió que los independentistas alcanzaran logros que de otra manera difícilmente hubieran podido conseguir.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Prud'Homme, J. F. *op. cit.*, 2001, págs. 29-33.



## **4. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA. ORIGEN, ESTADO Y REFORMAS**

### **4.1. ¿QUÉ DEMOCRACIA PARTICIPATIVA TENEMOS EN EL PRESENTE?**

La situación de la Democracia Participativa en España es manifiestamente distinta según centremos el foco en el ámbito nacional, en el autonómico o en el local. Si bien la regulación en el ámbito nacional está esencialmente detenida desde hace décadas y la práctica es casi nula, en el ámbito autonómico y, particularmente, en el local la regulación y práctica de los instrumentos participativos es, por distintos motivos, mucho más dinámica. La Democracia Participativa encuentra su anclaje constitucional en el artículo 23.1 CE que recoge el derecho fundamental de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos. Este es un derecho de participación política. Otros derechos que implican la participación de los ciudadanos y que aparecen a lo largo de la Constitución no entran en la categoría de derechos de participación política (como la participación de la juventud regulada por el artículo 48 CE, por ejemplo), no son cubiertos por el paraguas del artículo 23.1 CE y, por tanto, no forman parte de la Democracia Participativa. Por ámbitos territoriales (nacional, autonómico y local) los instrumentos participativos existentes en la actualidad en España son los siguientes:

- a) **Ámbito Nacional:** la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE), el referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 92 CE) y el referendo para la ratificación de la reforma constitucional (artículos 167-168 CE).



- b) **Ámbito Autonómico:** el referendo para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía (artículos 151-152 CE y disposición transitoria 4ª CE en lo relativo a la incorporación de Navarra al País Vasco); las consultas populares y las iniciativas legislativas populares autonómicas (reguladas en la mayoría de los Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica); el referendo autonómico (regulado sólo en Cataluña y sujeto a autorización del Gobierno de la Nación).
- c) **Ámbito Local:** el cabildo abierto (artículo 140 CE); las consultas populares y las iniciativas legislativas populares locales (reguladas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local).

Hay que tener en cuenta que dentro de la expresión “consulta popular”, tanto en el ámbito autonómico, como en el local, cabe toda aquella consulta a la ciudadanía, del ámbito territorial del que se trate, que no sea específicamente un referendo, esto es, desde una encuesta de opinión, hasta unos presupuestos participativos, pasando por asambleas populares y, por supuesto, una pregunta directa que adopte un procedimiento similar, pero no idéntico (tal como indicó el Tribunal Constitucional en la STC 103/2008, de 11 de septiembre), al del referendo consultivo del artículo 92 CE.

#### **4.1.1. Ámbito Nacional**

La Democracia Participativa española en su ámbito nacional contempla sólo tres instrumentos participativos, (referendo consultivo, referendo de ratificación de la reforma constitucional e iniciativa legislativa popular) que son los regulados por la Constitución. El desarrollo legislativo de los mismos data de principios de los años ochenta y en el presente no hay abierto ningún procedimiento legislativo ni para modificar su regulación, ni para ampliarla, ni para regular otros nuevos instrumentos participativos. La práctica de los mismos se ha reducido a dos ocasiones en el caso del referendo consultivo, ninguna en el referendo de ratificación de la reforma constitucional y, en la práctica, ninguna en la iniciativa legislativa popular. La Democracia Participativa española de ámbito nacional está, por lo tanto, más muerta que viva y,

salvo alguna reforma puntual que se introduzca en su regulación<sup>75</sup>, no se prevé que su situación cambie radicalmente en el futuro próximo. La regulación de los tres instrumentos participativos de ámbito nacional es la siguiente:

a) Iniciativa legislativa popular:

El artículo 87.3 CE recoge la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. Este instrumento participativo se desarrolla por la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que fue modificada (en aspectos no esenciales) por la Ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo. La proposición de ley presentada mediante la iniciativa popular ha de estar respaldada por no menos de 500.000 firmas acreditadas, las cuales deben ser de españoles inscritos en el censo electoral mayores de edad. Se excluyen una serie de materias de la iniciativa legislativa popular: las reguladas por ley orgánica, las normas tributarias, los Presupuestos Generales del Estado, la planificación de la actividad económica, las materias de carácter internacional, la prerrogativa de gracia y la reforma de la Constitución. Al prohibirse la iniciativa legislativa popular en aquellas materias reguladas por ley orgánica se impide su uso en relación con materias tales como: derechos fundamentales y libertades públicas, aprobación de Estatutos de Autonomía, régimen electoral general, bases de la organización militar, funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, estados de alarma, excepción y sitio, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Estado, etc.

El procedimiento de la iniciativa legislativa popular comienza con la formación de una Comisión Promotora, la cual se encarga de redactar el texto articulado de la proposición de ley con exposición de motivos. Los miembros de la comisión deben todos ellos incorporar sus nombres y sus datos personales al texto. La Comisión Promotora presenta la iniciativa ante la Mesa del Congreso, a través de la Secretaría general del mismo, para que ésta en un plazo de

---

<sup>75</sup> En agosto de 2011, por ejemplo, se dio la noticia de que el candidato socialista a la Presidencia del Gobierno planeaba modificar la regulación de la iniciativa legislativa popular para permitir que representantes de la comisión promotora pudieran defender la iniciativa en sede parlamentaria, cosa que no se prevé ni en la LO 3/1984, ni en la LO 4/2006. Garea, F. “Rubalcaba propone el escaño 351”, *Diario El País*, 14 de agosto de 2011. [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

quince días la estudie y decida si es procedente admitir la iniciativa legislativa popular y continuar el proceso o si lo propuesto es una de las materias sobre las que no se admite iniciativa legislativa popular, en cuyo caso el proceso no continúa. Tampoco continúa si no se cumplen los requisitos relativos al número de firmas autenticadas, texto articulado, etc., aunque si se tratase de un defecto subsanable, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Comisión Promotora para que lo subsane en un mes. Tampoco continúa el proceso si la iniciativa versa sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre ellas. Tampoco continúa si existe previamente en el Congreso o en el Senado un proyecto o proposición de Ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa y que esté, al presentarse la iniciativa popular, en el trámite de enmiendas o en otro más avanzado. Tampoco continúa si la iniciativa legislativa popular reproduce otra anterior presentada en la misma legislatura. En el caso de que la Mesa decida interrumpir en este punto el proceso y no admita la proposición de ley presentada mediante iniciativa popular, la Comisión Promotora puede dirigirse al Tribunal Constitucional sirviéndose de un recurso de amparo frente al cual el Tribunal ha de decidir si corresponde o no que el proceso continúe. Si el Tribunal decide que la irregularidad afecta sólo a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo ha de comunicar a los promotores, con el fin de que estos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes.

Si la Mesa decide admitir la proposición, comienza entonces la recogida de firmas cuya regularidad es garantizada por la Junta Electoral Central, la cual notificará a la Comisión Promotora la admisión de la proposición para que comience la recogida de firmas. Se exige un mínimo de 500.000 y se dispone de nueve meses prorrogables –en caso de causa mayor apreciada por la Mesa del Congreso– a doce meses desde la notificación de la Junta Electoral Central como tiempo máximo para reunir las firmas y entregárselas a la Junta Electoral Central (las firmas también podrán recogerse como firmas electrónicas). Transcurrido este tiempo y si no se han reunido las firmas, la iniciativa caduca. Las firmas han de inscribirse en pliegos en los que ha de constar el texto íntegro de la proposición de ley. Estos pliegos se deben presentar en papel de oficio por la comisión promotora a la Junta Electoral Central, la cual en 48 horas los ha de devolver sellados y numerados a la Comisión Promotora para que ésta comience la recogida de firmas. Se pueden ocupar tantos pliegos de este papel como

sean necesarios. Estos pliegues deben estar en castellano. Para la recogida de firmas en una CCAA con otra lengua cooficial se puede utilizar conjuntamente esa otra lengua. Si el texto de la proposición supera en extensión las tres caras de cada pliego, se debe acompañar en pliegos aparte que se han de unir al destinado a recoger las firmas de modo que no puedan separarse, siendo también sellados y numerados. Las firmas deben acompañarse del nombre y apellidos, DNI y municipio en el que se halle inscrito el elector firmante. En la autenticación de las firmas se debe indicar la fecha, que puede ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha debe consignarse el número de firmas contenidas en el pliego. Las firmas deben autenticarse por notario, secretario judicial, secretario municipal del municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante o, en su caso, por aquellos fedatarios especiales que haya designado la Comisión Promotora. Pueden ser fedatarios especiales los ciudadanos españoles que, estando en plena posesión de sus derechos civiles y políticos y careciendo de antecedentes penales, juren o prometan ante las Juntas Electorales Provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas. En caso de falsedad, los fedatarios especiales incurrirán en las responsabilidades penales previstas en la ley.

Recogidas y autenticadas las firmas, los pliegos en los que se contengan las mismas se han de remitir a la Junta Electoral Central que las debe enviar a la Oficina del Censo Electoral para que ésta acredite la inscripción de los firmantes en el Censo Electoral como mayores de edad, lleve a cabo la comprobación y realice el recuento inicial de las firmas. En el plazo de 15 días la Oficina del Censo Electoral ha de remitir a la Junta Electoral Central certificación de todas estas comprobaciones. La Comisión Promotora puede pedir en cualquier momento a la Junta Electoral Central la información que estime oportuna respecto del número de firmas recogidas. A continuación, la Junta Electoral Central procede a la comprobación y recuento definitivos de las firmas. Las firmas que no cumplan los requisitos estipulados se declaran inválidas y no se tienen en cuenta. Una vez se ha realizado la comprobación definitiva de las firmas y del cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la presentación de la proposición de ley, la Junta Electoral Central eleva al Congreso certificación acreditativa del número de firmas válidas y destruye los pliegos de firmas que obren en su poder.

Recibida la certificación que acredita que se ha conseguido el número de firmas necesario, comienza la tramitación parlamentaria. La Mesa del Congreso ordena la publicación de la proposición de ley, la cual debe ser incluida en el orden del día del Pleno del Congreso en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. La tramitación parlamentaria se lleva a cabo de acuerdo a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras, los cuales pueden contemplar la participación de una persona elegida por la Comisión Promotora. En el caso de que se produzca la disolución de la Cámara estando en tramitación la proposición de ley de origen popular, esto no provoca que la misma decaiga, pero sí que puede retrotraerse al trámite que determine la Mesa de dicha Cámara. En ningún caso será necesario presentar una nueva certificación acreditativa de haber reunido el número mínimo de firmas exigido. Si la iniciativa popular alcanza la tramitación parlamentaria, se han de reembolsar a la Comisión Promotora los gastos que la misma haya generado para su difusión y recogida de firmas. Estos gastos reembolsables, que deben ser justificados, tienen un límite de 300.000 euros. Esta cantidad se revisa anualmente por los órganos de gobierno de las Cámaras en función de las variaciones del IPC.

Hay que destacar diversos aspectos del procedimiento descrito:

- La proposición legislativa popular, una vez en el Congreso, puede ser enmendada y aprobada a voluntad del legislador. Con lo que el texto definitivo de la ley resultante puede ser muy distinto de aquel que llegó al Congreso. Se puede desvirtuar así la original iniciativa popular. La Comisión Promotora, si estas modificaciones no le satisfacen o en cualquier otro caso, no puede pedir la retirada de la proposición una vez ésta ya se encuentre en el Congreso.
- Este procedimiento no garantiza que un número significativo de iniciativas sean aprobadas. La mayoría son rechazadas sin trascender a la sociedad.
- El ordenamiento español sólo permite la iniciativa legislativa popular. No se regulan otro tipo de iniciativas populares tales como la iniciativa para solicitar la convocatoria de un referendo, la iniciativa para solicitar la revocación del mandato de un cargo político, la iniciativa para solicitar la derogación de una norma jurídica, la iniciativa para la ratificación de tratados internacionales, la iniciativa para solicitar un

recurso de inconstitucionalidad, la iniciativa para solicitar la reforma de la Constitución, etc.

La primera iniciativa legislativa popular española se presentó en el año 1983 –es decir, antes incluso de aprobada la Ley Orgánica que regula el procedimiento– y trataba sobre el mantenimiento de los altos hornos del Mediterráneo. Desde entonces se han presentado unas 60 iniciativas legislativas populares que han versado sobre materias tales como: pensiones de jubilación para amos/as de casa (en 1984), pago por el Estado de indemnizaciones por daños y perjuicios a los afectados por el síndrome tóxico (en 1989), abandono de la producción y utilización de energía nuclear (en 1990), financiación del sistema educativo (en 1993), protección a las personas mayores (en 1996), regulación de la jornada laboral (en 1998), ayudas para las víctimas de violencia doméstica (en 2003), protección y acogimiento de embriones (en 2004), cambio de la denominación del matrimonio entre homosexuales por el de homomonio (en 2006), contratos de distribución (en 2007), etc. Ninguna de estas iniciativas legislativas populares ha prosperado dando lugar a una nueva ley y sólo una se subsumió en una iniciativa distinta –la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias del año 1996–.<sup>76</sup>

b) Referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia:<sup>77</sup>

El referendo consultivo para aquellas decisiones políticas de especial trascendencia se contempla en el artículo 92 CE y, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 92.3 CE, en la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo. Aquellas decisiones políticas que se consideren de especial trascendencia podrán ser sometidas a un referendo consultivo el cual será convocado por el Rey ante una propuesta del Presidente del Gobierno que cuente con la autorización previa del Congreso

---

<sup>76</sup> Ramírez Nardiz, A. *Democracia Participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, 2010, págs. 346-347.

<sup>77</sup> El procedimiento de realización de este referendo es esencialmente el mismo que el de los restantes referendos. Por ello, en este punto se expondrá dicho procedimiento con mayor detalle para así no repetirlo en la exposición de los otros referendos.

de los Diputados (otorgada mediante mayoría absoluta).<sup>78</sup> Este referendo, por tanto, es de carácter facultativo y su convocatoria dependerá en exclusiva de la decisión del Presidente del Gobierno. Su resultado no es vinculante, pues la Constitución señala que su carácter es consultivo.<sup>79</sup> Su valor radica en la importancia política que llegue a alcanzar una decisión de la ciudadanía manifestada en un referendo sobre una materia de especial trascendencia para la vida del país. La autorización para la convocatoria de un referendo es una competencia exclusiva del Estado. Por tanto, la autorización para la convocatoria de un referendo consultivo no puede proceder ni de las CCAA, ni de las administraciones municipales. Este referendo no exige ningún *quorum* concreto para considerar que ha sido válidamente celebrado. Por tanto, sea cual sea el nivel de participación, éste se puede tener como suficiente. Tampoco se especifica en la legislación qué es lo que hay que entender por “*decisiones políticas de especial trascendencia*”, con lo que, en la práctica, el Presidente del Gobierno puede someter a este referendo lo que considere oportuno.

En el Real Decreto por el que se convoque el referendo se deberá incluir el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta. También se tendrá que señalar claramente la pregunta o preguntas a las que ha de responder el cuerpo electoral convocado, así como se fijará la fecha en la que se celebrará el referendo, debiendo estar la misma comprendida entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha en que se publique el Real Decreto de la convocatoria. Este Real Decreto se publicará en el BOE y se insertará íntegramente en los Boletines Oficiales de todas las CCAA y de todas las provincias, se difundirá en los diarios de prensa escrita de mayor circulación de España y en todos los de las CCAA y las provincias dentro de los cinco días naturales siguientes a su publicación en el BOE, se fijará en los tablones de edictos de todos los ayuntamientos y de todas las representaciones diplomáticas y consulares y se difundirá por radio y tele-

---

<sup>78</sup> Linde Paniagua apunta que “*la propuesta del Presidente es un acto personalísimo que no precisa autorización del Consejo de Ministros.*” Alzaga Villaamil, Ó. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 386-387.

<sup>79</sup> El Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) elaborado por la Ponencia y numerado como artículo 85 indicaba en su punto 4º que “*el resultado del referendum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.*” Es decir, en un principio sí se preveía que el resultado del referendo fuera vinculante.

visión. Ni la Constitución, ni la LO 2/1980 hacen referencia a la necesidad de servirse de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la publicitación del Real Decreto. Parece adecuado, no obstante, entender que el mandato que hace el artículo 3º.2 de la LO 2/1980 de publicitar el Real Decreto sirviéndose de prácticamente todos los medios disponibles ya sean públicos o privados, ha de extenderse en la actualidad a los medios que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (versiones digitales de los Boletines Oficiales de las distintas administraciones, webs de los ayuntamientos y de las representaciones diplomáticas y consulares, versiones digitales de los periódicos, etc.).

No podrá celebrarse el referendo consultivo así como cualquier otra modalidad de referendo durante la vigencia de los estados de excepción o de sitio o en los noventa días posteriores a que se levanten estos estados. Si en la fecha de declaración de los estados de excepción o de sitio estuviera convocado un referendo, se suspenderá su celebración y deberá hacerse una nueva convocatoria. Tampoco podrá celebrarse un referendo consultivo –ni ningún otro, salvo los de reforma constitucional– en el periodo comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración de elecciones parlamentarias o locales generales o de otro referendo. En el caso de que el referendo ya hubiera sido convocado, se suspendería automáticamente cuando hubiera de celebrarse en el periodo señalado y se debería realizar una nueva convocatoria. Nada se dice en la legislación vigente sobre las fases del proceso previas a la celebración, con lo que, cabría la posibilidad de que, aun y darse las circunstancias citadas, al no estar prohibida su realización, sí se podrían llevar a cabo las fases del procedimiento del referendo previas a la celebración. Siempre que por celebración del referendo se entienda sólo la votación del mismo, pero no las fases previas (convocatoria, etc.).

El referendo consultivo se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto, siendo la circunscripción la misma que en las elecciones generales, es decir, la provincia, constituyendo circunscripciones propias las ciudades de Ceuta y Melilla. El referendo consultivo comparte con el resto de referendos el sometimiento de su procedimiento al Régimen Electoral General en todo lo que le sea de aplicación y no se oponga a la LO 2/1980. Las facultades atribuidas en el Régimen Electoral General a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, en lo que respecta al procedimiento



del referendo, se han de entender referidas a los grupos políticos con representación parlamentaria o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3% de los sufragios válidamente emitidos en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados.

En los quince días hábiles siguientes a la publicación del Real Decreto por el cual se convoca el referendo se constituirán las Juntas Electorales. Los vocales que compondrán estas Juntas se elegirán entre aquellos propuestos por los grupos políticos, los cuales deberán hacer esta propuesta en los primeros diez días hábiles del plazo de quince días antes señalado. En el día hábil siguiente a la expiración de este plazo, se designarán los vocales que compondrán las Juntas a la vista de las propuestas de los grupos políticos o ante la ausencia de las mismas. Constituidas las Juntas, se publicará su constitución en el BOE o en el Boletín Oficial de la provincia, según proceda. Serán las Juntas Electorales Provinciales las que fijen el número y límites de las secciones en las que se distribuirán los votantes de cada circunscripción. Esta fijación la harán de acuerdo con la legislación electoral general y en un plazo de diez días desde su constitución. Fijadas las secciones, las Juntas de Zona se reunirán en sesión pública en un plazo de cinco días desde dicha fijación y, de acuerdo con la legislación electoral, designarán a las personas que integrarán las mesas encargadas de presidir las votaciones.

La campaña de propaganda del referendo consultivo se articula alrededor de los mismos principios que ordenan las campañas de propaganda del resto de referendos. Los medios de comunicación de titularidad pública—incluyendo sus versiones digitales—tienen la obligación de ofrecer espacios publicitarios gratuitos de alcance nacional siempre que la consulta tenga este ámbito<sup>80</sup>, siendo beneficiarios de estos espacios gratuitos los Grupos políticos que tengan representación en las Cortes Generales en proporción al número de diputados

---

<sup>80</sup> Es decir, en el caso de referendo consultivo o referendo para la ratificación de la reforma constitucional. Para las otras modalidades de referendo se prevé la concesión de espacios gratuitos en emisiones, en horas de gran audiencia, o en publicaciones que cubran las provincias donde se celebre el referendo, siendo beneficiarios los Grupos políticos en proporción a la representación que hubieran obtenido en el Congreso de los Diputados a través de las provincias donde se celebre el referendo y en la Asamblea Legislativa Autonómica o, en defecto de ésta, en las Diputaciones Provinciales de las provincias donde se celebre el referendo.

que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales.<sup>81</sup> Los envíos postales –considerando por tales no sólo los hechos en papel, sino también los digitales– de propaganda para el referendo consultivo tendrán tanto franquicia como servicio especial. La duración de la campaña de propaganda debe ser de entre diez y veinte días, siendo su final a las cero horas del día anterior al de la votación. Está prohibida la publicación, la difusión total o parcial y el comentario de encuestas o sondeos de opinión, de sus elementos y de sus resultados, durante los últimos cinco días de la campaña. También están prohibidas las simulaciones de voto hechas a partir de sondeos de opinión que estén directa o indirectamente relacionadas con la consulta que se plantee en el referendo consultivo. Es posible criticar la regulación de la campaña de propaganda del referendo consultivo en lo relativo a que las dos opciones presentadas a votación –es decir, el “sí” y el “no” a la consulta propuesta– nunca gozan de igualdad de tiempo de propaganda en los medios de comunicación, pues, por lo general, una de las dos opciones es apoyada por la mayoría del arco

---

<sup>81</sup> Es, por tanto, la regulación de la LO 2/1980 una regulación más severa que la que efectúa la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, pues si la primera sólo otorga espacios gratuitos a los grupos políticos con representación parlamentaria, la segunda otorga espacios gratuitos de propaganda electoral a los partidos que concurren a la campaña electoral, sin necesidad de que tengan representación parlamentaria y sin que ni siquiera hayan tomado parte en las anteriores elecciones. Todos aquellos colectivos que no sean Grupos Políticos con representación en las Cortes –o en las Asambleas Legislativas autonómicas o Diputaciones Provinciales para los referendos de nivel no nacional– tendrán, por tanto, grandes dificultades para dejarse ver en la campaña, obteniendo una mínima relevancia pública. En relación con esto, la STC 63/1987, en su fundamento jurídico 4º, ratifica y confirma la regulación existente al señalar que “*ocurre, en efecto, que, a diferencia de lo previsto en la normativa reguladora del régimen electoral general (artículo 64 de la Ley Orgánica 5/1985), la que ordena el modo de realización de las consultas populares por Referéndum sólo prevé el acceso gratuito a los medios de difusión de titularidad pública, durante la campaña de propaganda, de aquellos grupos políticos que, en lo que aquí importa, cuenten con representación en las Cortes Generales (artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1980), de tal manera que la denegación por la Junta Electoral Central a un grupo político determinado de tal condición deparará no ya sólo su no incorporación a la Comisión de Radio y Televisión (constituida para el Referéndum en virtud de la remisión presente en el artículo 11.2 de su Ley Orgánica reguladora a lo dispuesto para el régimen electoral general), sino la exclusión del grupo mismo de aquel acceso gratuito a los medios públicos sobre cuyo empleo durante la campaña, y a estos efectos, debe realizar las oportunas propuestas aquella Comisión. Carente un grupo político de representación parlamentaria en el sentido que dice el citado artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1980, no sólo se descarta, al igual que en el régimen electoral general, su inclusión en la Comisión repetida, sino también, a diferencia aquí de lo prevenido en la Ley Orgánica 5/1985, su mismo acceso a los medios de difusión de titularidad pública (...)*”

parlamentario y, por ello, también la mayoría del tiempo de propaganda en los medios de comunicación acaba por ser copado por los partidarios de dicha opción relegando a los partidarios de la otra opción a posiciones marginales. Parecería más lógico que los representantes de las dos opciones dispusieran del mismo tiempo en los medios de comunicación para hacer sus campañas de propaganda y exponer sus argumentos en favor de una u otra opción con independencia del peso parlamentario que tengan.<sup>82</sup>

La votación en el referendo consultivo ha de hacerse mediante papeletas –que llevarán impreso el texto de la consulta– y sobres que se ajusten al modelo oficial. Los votantes sólo pueden responder “sí” o “no” o dejar el voto en blanco, siendo nulo todo aquel voto en el que la papeleta no se ajuste al modelo oficial, en el que la papeleta arroje dudas sobre qué ha votado el votante, en el que la papeleta tenga tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta. Una vez decidido el voto, el votante introducirá la papeleta en el sobre y se lo entregará al Presidente de la Mesa, quien lo depositará en la urna. El escrutinio de los votos supondrá determinar el número de electores, el de votantes, el de votos a favor y en contra del texto sometido

---

<sup>82</sup> Esto es habitualmente defendido por los Grupos con escasa representación parlamentaria. Así, en la campaña de propaganda que tuvo lugar en el año 2005 de cara al referendo consultivo para la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, Izquierda Unida y otros partidos políticos que apoyaban el “no” en el referendo manifestaron repetidas veces lo que ellos tenían por una injusticia: que los partidarios del “sí” –PSOE, PP, etc.– dispusieran de muchísimo más tiempo para defender su postura que el que tenían ellos como partidarios del “no”. Ciertamente los partidarios del “no” suponían una parte muy pequeña del arco parlamentario en comparación con los partidarios del “sí” y, debido a ello, el tiempo del que dispusieron en los medios de comunicación fue infinitamente menor que el de los partidarios del “sí”. Aunque lo cierto es que este fenómeno no parece que sea correcto achacarlo sólo a la regulación de la LO 2/1980, sino, además de a ello, al hecho objetivo de que, no sólo en un referendo consultivo, sino en cualquier actividad política nacional, la presencia de los partidos políticos mayoritarios siempre tiene mucha más repercusión mediática que la que pueda tener un partido con apenas unos pocos diputados. No obstante, dado que, al menos en teoría, un referendo consultivo es un debate entre dos opciones y no una lucha entre partidos políticos, parecería lógico que el tiempo del que dispusieran las dos opciones en los medios de comunicación dependiera no de la representación parlamentaria de los partidos políticos que las apoyan, sino simplemente de su condición de opción sometida al voto ciudadano. Es decir, que se diera la mitad del tiempo a cada una de las dos opciones. Posiblemente haya que buscar los motivos de esta legislación en el deseo del legislador (teniendo en cuenta que hablamos del legislador de la Transición) de centrar el referendo alrededor de los partidos políticos mayoritarios y de evitar que opciones menores y extremistas dispongan de demasiado tiempo para exponer sus argumentos en público.

a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos. El escrutinio general será verificado por las Juntas Electorales Provinciales el quinto día hábil siguiente al día de la votación. Pasados cinco días desde el escrutinio general las Juntas Electorales Provinciales, en el caso de que no se hubieren interpuesto recursos contencioso-electorales, proclamarán los resultados y los comunicarán a la Junta Electoral Central. En caso de que sí se hubiera interpuesto algún recurso contencioso-electoral, las Juntas Electorales Provinciales comunicarán a la Junta Electoral Central el resultado el mismo día en que les sea notificada la sentencia.<sup>83</sup> La Junta Electoral Central, cuando tenga los resultados de todas las provincias y en sesión convocada por su Presidente, resumirá, a la vista de las actas remitidas por las Juntas Electorales Provinciales, los resultados del referendo. La declaración oficial de los resultados del referendo la realizará la Junta Electoral Central, a través de su Presidente. Inmediatamente comunicará estos resultados al Presidente del Gobierno, al Presidente del Congreso de los Diputados y al Presidente del Senado. La Junta Electoral Central dispondrá la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los resultados finales provinciales y nacionales, los cuales tendrán carácter de resultados oficiales definitivos. Las Juntas Electorales Provinciales dispondrán la publicación en los correspondientes Boletines Oficiales de la Provincia de los resultados finales de los Municipios –cuando se trate de un referendo celebrado en el ámbito de

---

<sup>83</sup> Respecto a reclamaciones y recursos relativos al referendo consultivo, la regla general es que podrán interponerse contra los acuerdos de las Juntas los mismos recursos o impugnaciones que se prevén en la legislación electoral general. Los acuerdos que adopten las Juntas Electorales Provinciales sobre los resultados del escrutinio general pueden ser objeto de recurso contencioso-electoral. El recurso contencioso-electoral ha de interponerse, en los cinco días siguientes a la adopción del acuerdo, ante aquella Junta que haya adoptado el acuerdo que se recurre. El procedimiento del recurso contencioso-electoral es el mismo que el establecido por la legislación electoral para aquel cuyo objeto es la validez de las elecciones. Pueden interponer el recurso contencioso-electoral o pueden oponerse a los recursos que se interpongan, los representantes de los Grupos Políticos con representación parlamentaria, o los representantes de los Grupos Políticos que hubieran obtenido, al menos, un 3% de los sufragios válidamente emitidos en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados. Para conocer de estos recursos serán competentes las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA. La sentencia declarará inadmisibile el recurso, o bien determinará la validez de la votación y de la proclamación de los resultados de la provincia a la que haga referencia el recurso, o bien determinará la validez de la votación con una nueva proclamación de resultados, o bien declarará la nulidad de la votación y la necesidad de efectuar una nueva convocatoria en el ámbito correspondiente cuando los hechos recogidos en la sentencia fuesen determinantes del resultado. Contra esta sentencia recaída en un recurso contencioso-electoral no se podrá interponer recurso ni ordinario ni extraordinario.

una Comunidad Autónoma, los resultados serán publicados igualmente en el Boletín o Diario Oficial de la misma—.

Dos han sido las ocasiones en que se ha llevado a la práctica el referendo consultivo regulado en el artículo 92 de la Constitución: el referendo sobre la permanencia de España en la OTAN que se realizó el 12 de marzo de 1986 y el referendo sobre la ratificación del “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” que se practicó el 20 de febrero de 2005. En el referendo de la OTAN la pregunta planteada a los ciudadanos era: “*¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?*” El resultado fue favorable a que España permaneciera en la OTAN. El 52’5% de los votantes respaldaron dicha permanencia —9.054.509 sufragios—, con un voto negativo del 39’8% —6.872.421—, un 6’5% de voto en blanco y un voto nulo del 1’09%. La participación total fue de un 59’7%. Se incrementó así la abstención en veinte puntos sobre las legislativas de 1982 y ocho con respecto al referendo constitucional celebrado en 1978.<sup>84</sup> En el referendo de la Constitución para Europa la pregunta que se formuló fue “*¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?*” Hubo un resultado favorable al “sí” del 76’73% —10.804.464 electores votaron sí—, un voto negativo del 17’24% —2.428.409 electores votaron no—, un voto en blanco del 6’03% —849.093 electores— y un voto nulo del 0’86% —122.697 electores—. El dato más destacado, más allá de la ratificación en sí del Tratado, fue la elevada abstención, la más alta de cualquier referendo nacional celebrado en España, pues tan sólo votó el 42’32% del censo electoral —14.204.663 votantes de 34.592.278 electores— siendo la abstención del 57’68% —19.359.017 votantes—. <sup>85</sup>

c) Referendo de ratificación de la reforma constitucional:

---

<sup>84</sup> Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.

<sup>85</sup> Torreblanca, J.I. *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano, 2005.

[www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Europa/ARI+27-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+27-2005)

El referendo de ratificación de la reforma constitucional se contempla en los artículos 167 y 168 de la Constitución, así como en la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referendo, –particularmente en su artículo séptimo–. En las fuentes normativas citadas este tipo de referendo aparece como un instrumento para la ratificación de una reforma constitucional que de forma previa se hubiera realizado en las Cortes Generales. Se prevén dos tipos de referendo dependiendo de que la reforma de la Constitución sea de una u otra clase. Así, en el artículo 167 CE se indica que, una vez aprobada en las Cortes Generales cualquier reforma que no sea ni total, ni esencial –en este sentido, el artículo 168.1 CE enumera las materias que se tienen por esenciales entendiendo por tales el Título Preliminar, el Capítulo Segundo, Sección Primera del Título Primero y el Título Segundo de la Constitución–, dicha reforma podrá ser sometida a referendo para su ratificación cuando lo soliciten en los quince días siguientes a su aprobación una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras. Por su parte, el artículo 168 CE apunta que, una vez aprobada en las Cortes Generales toda aquella reforma constitucional que afecte a la totalidad de la Constitución, o bien al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección Primera del Título Primero, o al Título Segundo, ésta será sometida a referendo para su ratificación. Con lo cual se recogen dos tipos distintos de referendo según cuál sea la materia constitucional reformada. El referendo contenido en el artículo 167 CE es de carácter facultativo pues con el mismo se ratifica un procedimiento por el que se reforman partes consideradas como no esenciales de la Constitución. Por ello, su convocatoria dependerá de la voluntad favorable de una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes. Por su parte, el referendo contenido en el artículo 168 CE es de carácter obligatorio y siempre deberá realizarse al suponer la ratificación de una reforma total de la Constitución, o de determinadas partes de la misma consideradas esenciales. No es posible, en ningún caso, la iniciativa popular para solicitar que una reforma constitucional sea ratificada mediante referendo. Ni para el referendo facultativo del artículo 167 CE, ni para el referendo obligatorio del artículo 168 CE, se requiere ningún tipo de *quorum* o nivel de participación mínimo para tener como válidamente celebrado el referendo. Tampoco se requiere una concreta mayoría de votos afirmativos para que el referendo sea suficientemente respaldado por la ciudadanía. Parece apropiado considerar como mayoría suficiente para tener por aprobado el referendo la de los votos emitidos y no la

de los electores llamados a votar. Como condición previa a la celebración del referendo, las Cortes Generales deben comunicarle al Presidente del Gobierno el proyecto de reforma aprobado que va a ser objeto del referendo. Recibida esta comunicación, el referendo de ratificación de la reforma constitucional debe ser convocado en el plazo de treinta días y ha de celebrarse en los sesenta días siguientes. No puede realizarse reforma constitucional alguna y, por tanto, tampoco un referendo de ratificación de la misma, en caso de que, en el momento de iniciarse el procedimiento de dicha reforma constitucional, se esté en tiempo de guerra o en estado de alarma, de excepción o de sitio.

- Referendo facultativo del artículo 167 CE:

La no celebración de este referendo no incide en la perfección del acto de reforma constitucional, ya que la convocatoria de dicho referendo es facultativa, pues su convocatoria depende de que así lo solicite un 10% de los miembros del Congreso o del Senado. No obstante, si el referendo se convoca, el resultado del mismo sí será vinculante para la entrada o no en vigor del texto reformado de la Constitución. El valor vinculante de este referendo deriva del hecho de que el artículo 167.3 CE concibe el referendo constitucional facultativo como una parte constitutiva del procedimiento de reforma constitucional<sup>86</sup>. Una parte de convocatoria facultativa, pero de realización necesaria –así se expresa el texto del artículo al decir “*será sometida a referéndum*”– y resultado vinculante, en caso de ser solicitada y convocada, para conseguir el perfeccionamiento del proceso de reforma constitucional. El carácter facultativo del referendo constitucional contenido en el artículo 167 CE pudo comprobarse en la única ocasión en que se ha realizado una reforma de la Constitución y que, pudiéndose haber convocado un referendo para ratificarla, finalmente se decidió no hacerlo. Se reformó el artículo 13.2 CE a causa de la contradic-

---

<sup>86</sup> El procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 167 CE requiere que el proyecto de reforma constitucional sea aprobado por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. En el caso de que no haya acuerdo entre las Cámaras, se creará una Comisión mixta con igual número de diputados y de senadores que presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprobase la reforma constitucional mediante el procedimiento señalado, y siempre que el proyecto de reforma hubiese obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso podrá aprobar el proyecto de reforma por mayoría de dos tercios. Hecho esto, será cuando, en su caso y si así lo solicita un 10% de los miembros de cualquiera de las Cámaras en un plazo de quince días, se convoque el referendo de ratificación de la reforma constitucional.

ción del mismo con el artículo 8.b.1 del Tratado de Maastricht de 1992 en lo relativo a la equiparación de los nacionales españoles y de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en España para el ejercicio del derecho a voto en las elecciones municipales.<sup>87</sup> El artículo 13.2 CE se reformó introduciendo en él las palabras “*y pasivo*” para permitir así que los ciudadanos de la UE residentes en España pudieran no sólo votar, sino también ser votados en las elecciones municipales. No se convocó referendo alguno para ratificar dicha reforma, pues, salvo el caso de Izquierda Unida (que no alcanzaba la representación del 10% de los miembros de cualquiera de las Cámaras), ningún grupo parlamentario solicitó la convocatoria del referendo.<sup>88</sup> El que no se realizara un referendo ratificatorio no tuvo ningún efecto sobre la validez de la reforma de la Constitución y ésta se produjo con normalidad.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> El Gobierno se dirigió al Tribunal Constitucional para consultarle sobre la posible contradicción entre el artículo 8.b.1 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 13.2 CE para que, en el caso de que esta contradicción existiera, saber si sería necesaria la reforma de la Constitución y cómo habría de realizarse la misma. La posible contradicción radicaba en el hecho de que, si bien el artículo 8.b.1 del Tratado de la Unión Europea preveía que cualquier ciudadano de la UE residente en un Estado miembro distinto de aquel del que fuera nacional tendría derecho a sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residiera, la Constitución en su artículo 13.2 sí permitía para estos ciudadanos el sufragio activo, pero no el pasivo. Es decir, la Constitución sí permitía votar a los residentes de la UE en las elecciones municipales de la localidad española en la que residiesen, pero no les permitía ser elegidos en dichas elecciones municipales. El Tribunal Constitucional se pronunció sobre esta posible contradicción mediante la Declaración 1/1992, de 1 de julio de 1992: “*la estipulación contenida en el futuro artículo 8.B.1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles.*” Por tanto, quedó de manifiesto que era necesario reformar el artículo 13.2 CE.

<sup>88</sup> Durante el Pleno del Congreso celebrado el día 1 de julio de 1992 los diputados Salvador Pérez Bueno del Partido Andalucista, José María Mur del Partido Aragonés y Joseba Azkarraga de *Eusko Alkartasuna* también defendieron la necesidad de convocar un referendo ratificatorio de la reforma constitucional. El Presidente del Gobierno afirmó en dicho Pleno del Congreso y en los días siguientes que no se oponía a la celebración del referendo pero que consideraba que no era ni necesario, ni oportuno, considerando además que su celebración podía restar representatividad democrática a la Cámara y que recurrir con habitualidad al referendo acabaría por devaluar la Democracia Representativa ya que “*nos llevaría, por reducción al absurdo, a la liquidación del sistema de democracia representativa.*” Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendun*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, 1994, págs. 153-154.

<sup>89</sup> Sólo en el caso de que la reforma operada en 1992 se hubiera extendido a los artículos 1.2 CE o 23 CE hubiera sido obligatorio convocar un referendo ratificatorio de la reforma constitucional,



- Referendo obligatorio del artículo 168 CE:

En el artículo 168 CE se configura un procedimiento especialmente agravado para realizar la reforma, bien de toda la Constitución, bien de determinadas partes consideradas como esenciales de la misma: el Título Preliminar –artículos 1 a 9 CE–, el Capítulo Segundo, Sección Primera del Título Primero –artículos 15 a 29 CE– y el Título Segundo –artículos 56 a 65 CE–. Estos artículos recogen los principios y elementos constitutivos y básicos, así como la forma política, de la democracia española, la Jefatura del Estado y los derechos fundamentales y las libertades públicas. Para realizar esta reforma constitucional total o esencial, además del complejo procedimiento a practicar en las Cortes Generales<sup>90</sup>, se prevé la obligatoriedad de la convocatoria de un referendo para ratificar dicha reforma. El referendo será un elemento constitutivo del proceso de reforma que afectará al perfeccionamiento del mismo, siendo su resultado vinculante. Este referendo aparece no como una mera concesión a la ciudadanía para que tome parte en la actividad legislativa, sino como una inexcusable necesidad de contar con el pueblo –es decir, con el Soberano– para modificar el pilar constitutivo esencial del sistema político que dicho pueblo constituyó al ratificar en referendo el texto constitucional original.<sup>91</sup>

---

pues habría entrado en juego la previsión del artículo 168 CE al afectar la reforma constitucional al Título Preliminar –artículo 1.2 CE– y al Título Primero, Capítulo Segundo, Sección Primera –artículo 23 CE–. No obstante, en el fundamento jurídico 3º de la Declaración 1/1992 el Tribunal Constitucional negó la existencia de contradicción alguna entre las estipulaciones del Tratado de la Unión Europea y los artículos 1.2 CE y 23 CE.

<sup>90</sup> Este procedimiento implica la necesidad de que el principio de reforma constitucional sea aprobado por dos tercios del Congreso y del Senado, que se disuelvan las Cámaras y se convoquen elecciones, que las nuevas Cámaras surgidas de las elecciones ratifiquen la decisión de reformar la Constitución tomada por las Cortes anteriores, que estudien el nuevo texto constitucional y que aprueben la reforma constitucional por dos tercios de cada una de las Cámaras. Después de todo este procedimiento, será cuando se realice obligatoriamente el referendo ratificadorio de la reforma constitucional.

<sup>91</sup> Es de destacar la postura que sostienen algunos autores según la cual se podría afirmar, en un sentido contrario a la necesidad de realizar este referendo constitucional, que, la elección de las Cortes a la que se refiere el artículo 168.2 CE sería ella en sí misma un referendo sobre el contenido de la reforma de la Constitución. Es decir, para estos autores, la intervención del cuerpo electoral dentro del proceso de reforma constitucional se produciría ya con la elección de los diputados y los senadores en las Elecciones Generales previstas en el artículo 168 CE no siendo realmente necesaria una nueva consulta con forma de referendo, pues los ciudadanos pueden expresar su parecer sobre la reforma constitucional sirviéndose de las Elecciones Generales. Pérez Sola, N. *op. cit.*, Jaén, 1994, pág. 159.

### 4.1.2. Ámbito Autonómico

La Democracia Participativa española en su ámbito autonómico tiene dos partes bien diferenciadas. Una es la derivada de la regulación constitucional y la forman los referendos para la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía. Otra es la que se regula en dichos Estatutos y en la legislación autonómica y que se compone de consultas populares (más el caso catalán del referendo) e iniciativas legislativas populares de carácter autonómico. En la presente pregunta nos centraremos más en el segundo grupo, dado que el primero en su mayor parte tuvo ya lugar y se agotó con su práctica.

#### a) Democracia Participativa autonómica de regulación constitucional:

La forman distintos instrumentos participativos regulados en la Constitución y que se desarrollan en el proceso de elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía. Se regulan en los artículos 151 CE, 152 CE y en la disposición transitoria 4ª CE y son:

- El referendo para la ratificación de la iniciativa del proceso autonómico: este referendo sirvió para ratificar la iniciativa del proceso autonómico, esto es, para ratificar la manifestación de voluntad de unos determinados territorios de constituirse en CCAA. Su utilidad no era la aprobación del Estatuto de Autonomía en sí, pues dicha aprobación requería de un referendo adicional, específico y posterior. En este referendo debía obtenerse mayoría absoluta de los electores de cada provincia para que se cumpliera su fin ratificatorio de la iniciativa autonómica. Este referendo se previó como culminación del proceso de acceso a la autonomía contenido en el artículo 151 CE, que permitía alcanzar el techo competencial sin tener que esperar los cinco años que estipula con carácter general el artículo 143 CE. Este referendo sólo se hizo en Andalucía y no permitió ratificar la iniciativa autonómica, pues no se consiguió la mayoría necesaria en la provincia de Almería (serían las Cortes Generales las que *a posteriori* substituyeran la iniciativa autonómica de la provincia de Almería resolviendo el problema creado). Cataluña, País Vasco y Galicia también accedieron a la autonomía con

el proceso especial que les permitía tener el techo competencial desde el primer momento, pero debido a que ya habían tenido Estatuto de Autonomía en la IIª República, se les eximió de la necesidad de manifestar su voluntad autonómica mediante este referendo que sí se exigió a Andalucía.<sup>92</sup>

- El referendo para la aprobación del Estatuto de Autonomía: este referendo formó parte del proceso de aprobación del Estatuto de Autonomía de aquellos territorios que desearon constituirse en CCAA disponiendo desde el primer momento del techo competencial. La Constitución no exigía la realización de un referendo para aprobar el Estatuto de Autonomía a todas las futuras CCAA, sólo a aquellas que desearan disponer desde el principio de un mayor número de competencias que el resto. Se realizó en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía (en el caso andaluz fue el segundo referendo autonómico en realizarse, pues previamente se había tenido que hacer otro, que no fue aprobado, para ratificar la iniciativa autonómica andaluza).<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> El 28 de febrero de 1980 se realizó en Andalucía el referendo ratificador de su iniciativa autonómica. La participación fue del 64'19% –2.843.820 votantes de un electorado de 4.430.356 electores–, obteniendo el “sí” un 86'93% –2.472.287 votos– y el “no” un 5'36% –152.438 votos–. Hubo un 7'04% de voto en blanco –200.210 votos– y un 0'67% de voto nulo –19.027 votos–. Aun y la victoria general, en la provincia de Almería el voto positivo fue sólo del 42'31% del electorado y se necesitaba mayoría absoluta. Esto provocó que el referendo no permitiera ratificar la iniciativa autonómica. Posteriormente, y para resolver esta circunstancia, las Cortes Generales substituyeron la iniciativa autonómica en la provincia de Almería en virtud de la LO 13/1980, la cual fue posible gracias a una reforma introducida en la LO 2/1980 por la LO 12/1980. Este procedimiento de substitución no estaba previsto y tuvo que “improvisarse” ante la problemática creada en Andalucía.

Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

<http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/>

<sup>93</sup> Los referendos tuvieron lugar el 25 de octubre de 1979 en Cataluña (la participación fue del 59'70% –2.639.951 votantes sobre un electorado de 4.421.965 electores–. El “sí” venció al lograr el 88'1% –2.327.038 votos–, mientras el voto negativo obtuvo un 7'76% –204.957 votos–. Hubo un 3'55% de votos en blanco –93.784 votos– y un 0'47% de votos nulos –12.576 votos–) y en el País Vasco (la participación alcanzó el 59% –921.436 votantes sobre un electorado de 1.565.541 electores– siendo Álava –con un 63%–, seguida de Guipúzcoa –con un 59%– y Vizcaya –con un 57%–, la provincia donde se dio la mayor participación. El “sí” obtuvo la victoria con un 90% de los votos –831.839 papeletas– frente al 5% de “no” –47.529 papeletas–, el 3% de los votos en blanco –31.419 papeletas– y el 1% de los votos nulos –10.649 papeletas–), el 21 de diciembre de 1980 en Galicia (la participación sólo llegó al 28'26% del electorado –de un electorado de 2.172.898 electores, votaron 614.218 votantes–. Hubo un 71'74% de abstención. La victoria fue del “sí” con

- El referendo para la ratificación de la reforma de los Estatutos de Autonomía: este referendo se prevé como parte del proceso de realización de una reforma de un Estatuto de Autonomía. Es de realización obligatoria para aquellas CCAA que deseen reformar su Estatuto y que en su día lo aprobaron mediante un referendo (Cataluña<sup>94</sup>, País Vasco, Galicia y Andalucía<sup>95</sup>). El resto de CCAA también puede estipular en sus Estatutos la necesidad de realizar un referendo como parte del proceso de reforma de los mismos, pero no están obligadas a ello.<sup>96</sup>
- El referendo para la ratificación de la incorporación de Navarra al País Vasco: la disposición transitoria 4ª CE prevé que, en el caso de que

---

un 73'35% –450.556 votos–, mientras que el “no” obtuvo el 19'77% –121.448 votos–, el voto en blanco fue del 4'62% –28.381 votos– y el voto nulo del 2'25% –13.833 votos–) y el 20 de octubre de 1981 en Andalucía (la participación fue de un 53'49% del electorado –2.430.603 votos de un electorado de 4.543.836 electores–. Ganó el “sí” con un 89'38% –2.172.577 votos– mientras que el “no” se quedó en un 7% –170.190 votos–. El voto en blanco fue del 2'87% –69.873 votos– y el voto nulo del 0'74% –17.963 votos–).

Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

<http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/>

<sup>94</sup> El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña –la reforma del Estatuto de Autonomía de 1979– se votó en referendo el día 18 de junio de 2006. La participación fue del 48'85% –2.594.167 votantes sobre un electorado de 5.310.103 electores–. El “sí” venció con un 73'23% –1.899.897 papeletas–, el “no” consiguió un 20'57% –533.742 papeletas–, hubo un 5'28% de votos en blanco –137.207 papeletas– y un 0'89% de votos nulos –23.321 papeletas–.

Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

<http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/>

<sup>95</sup> La reforma del Estatuto de Autonomía se votó en referendo el día 18 de febrero de 2007. Hubo una participación del 35'85% –2.217.833 votos de un electorado de 6.186.072 electores–. El “sí” consiguió la victoria con un 86'61% –1.920.944 votos–, el “no” fue de un 9'37% –207.955 votos–, el voto en blanco fue del 3'06% –67.853 votos– y el voto nulo del 0'95% –21.081 votos–.

Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española.

<http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/>

<sup>96</sup> Este es el caso de Aragón o de la Comunidad Valenciana, la cual, en su reformado Estatuto de Autonomía de 2006 (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) indica en su artículo 81.5 que *“la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias.”* Este referendo se habría de realizar, en su caso, de cara a la siguiente reforma del Estatuto de Autonomía, pues en 2006 no se hizo referendo alguno al no preverlo así el original Estatuto de Autonomía de 1982.

Navarra decida unirse al País Vasco, será necesario realizar en Navarra –y sólo en Navarra– un referendo ratificatorio de dicha decisión. Si se produjera esta situación, una vez manifestada la voluntad de Navarra y ratificada mediante referendo, sería necesario reformar el Estatuto de Autonomía del País Vasco para permitir la incorporación de la nueva provincia. Esta reforma también debería ser ratificada por referendo.

b) Democracia Participativa autonómica de regulación autonómica:

Tanto en los Estatutos de Autonomía como en la legislación autonómica se regulan las consultas populares y las iniciativas legislativas populares.<sup>97</sup> Hay que destacar que una consulta popular autonómica no es lo mismo que un referendo consultivo nacional. La consulta popular, tal como se extrae de la STC 103/2008, de 11 de septiembre,<sup>98</sup> se aplica a preguntas a la ciudadanía

---

<sup>97</sup> Junto con la regulación de determinados instrumentos participativos concretos, las CCAA también pueden regular la participación ciudadana en su conjunto. Un ejemplo de esta posibilidad lo constituye la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Esta ley autonómica afirma en su artículo 2 que su finalidad es el impulso de “*la participación de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, la garantía de su derecho a la información, el fortalecimiento del tejido asociativo, la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas, así como impulsar la generación de cultura y hábitos participativos entre la ciudadanía.*” Esta ley regula lo que considera son los derechos de participación ciudadana en el ámbito de la Comunidad Valenciana: el derecho a la información para la participación ciudadana, el derecho de acceso a archivos y registros, el derecho de petición, el derecho a la iniciativa legislativa, el derecho a participar en la elaboración de anteproyectos de ley y programas sectoriales y el derecho a recabar la colaboración de la *Generalitat* en la realización de actividades ciudadanas. Esta ley recoge lo que llama “instrumentos de participación ciudadana” y, como tales, cita la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos, instrumentos estos a los que califica como no vinculantes para la Administración Autonómica Valenciana.

<sup>98</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre, fue emitida a raíz del recurso de inconstitucionalidad número 5707-2008 presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio –BOPV de 15 de julio–, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política. La STC 103/2008 declaró inconstitucional esta ley entre otros motivos por considerar que se llamaba consulta popular a lo que realmente era un referendo y el País Vasco no tenía competencia alguna para convocar referendos, pues ni su Estatuto de Autonomía lo preveía, ni en ningún caso podía hacerlo sin la preceptiva autorización previa del Estado que exige el artículo 149.1.32ª CE. Sirviéndose de esta sentencia, el TC indicó las diferencias entre consulta popular y referendo.

que no cumplen con los requisitos que sí cumple el referendo (requisitos que son básicamente tres: el sujeto de la pregunta es el cuerpo electoral, la cuestión que se plantea a dicho cuerpo electoral debe versar sobre los asuntos públicos y el procedimiento a seguir debe ser un procedimiento electoral —es decir, basarse en el censo, ser administrado por la Administración Electoral y gozar de todas las garantías jurisdiccionales). Por esto, un referendo es un instrumento participativo más estricto y concreto que una consulta popular. Mientras que el primero consiste en preguntas directas al cuerpo electoral siguiendo un procedimiento electoral, la segunda puede adoptar múltiples formas (en palabras del artículo 122 del Estatuto de Cataluña de 2006: “*encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular*.”), puede ir dirigida a la ciudadanía entendida en un sentido mucho más amplio que el cuerpo electoral (menores de edad, inmigrantes, etc.) y puede permitirse que su procedimiento de realización sea menos estricto. Hasta muy recientes fechas el referendo era un instrumento participativo propio del ámbito nacional (con la salvedad de los referendos del proceso autonómico e incluso estos forman parte de la aprobación de leyes orgánicas —los Estatutos de Autonomía—, es decir, normas nacionales), circunstancia en gran medida derivada de que la competencia para aprobar la convocatoria de un referendo es exclusiva del Estado, mientras que la consulta popular era propia del ámbito autonómico y local. Sin embargo, en 2010 se aprobó la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. Esta ley ha cambiado la situación, pues prevé que Cataluña pueda convocar referendos en su ámbito territorial (tanto en el ámbito autonómico, como en el local) siempre y cuando los mismos traten sobre competencias propias de la CCAA Catalana y siempre que la convocatoria del referendo haya sido aprobada previamente por el Estado (cumpliendo así lo estipulado en el artículo 149.1.32ª CE), autorización previa sin la cual el referendo convocado sería inconstitucional (al igual que lo fue el convocado por el País Vasco en 2008).

No obstante, salvo el caso catalán (cuyas consecuencias, aun y polémicas, tampoco llevarían a España mucho más allá de donde están otros países como Alemania, por ejemplo), lo habitual es que las CCAA se limiten a regular y organizar consultas populares y no referendos. Se evita así la necesidad de contar con la autorización del Estado y se goza de un margen de maniobra

mucho más amplio para consultar a la ciudadanía. Las consultas populares autonómicas se recogen en diversos Estatutos, la mayoría de ellos reformados recientemente: el catalán de 2006 en su artículo 122, el aragonés de 2007 en su artículo 71.27<sup>a</sup>, o el andaluz de 2007 en su artículo 78. Estos tres Estatutos tienen en común que conceden a la CCAA “*la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum*” como indica el andaluz en su artículo 78. Es decir, estas tres CCAA pueden convocar en su territorio consultas populares (nunca referendos, salvo que, como demuestra el caso catalán, los regulen y cuenten con la autorización previa del Estado) siendo su competencia regular el régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento y la concreta realización de estas consultas populares. Otras CCAA son más modestas en su atribución de poderes y no convierten la competencia de convocar consultas populares en una competencia exclusiva, sino que plantean la posibilidad de que la CCAA se haga cargo en su ámbito territorial del desarrollo legislativo y de la ejecución de la legislación estatal del sistema de consultas populares. Este es el caso de las CCAA de Islas Baleares, Castilla y León, Principado de Asturias, Canarias, La Rioja, Región de Murcia, Extremadura y (aparentemente sólo en lo relativo a las consultas populares locales) la Comunidad Valenciana.<sup>99</sup> El resto de CCAA no prevé nada en sus Estatutos en relación con las consultas populares.

Igualmente, los Estatutos de Autonomía regulan la iniciativa legislativa popular autonómica.<sup>100</sup> Dicha iniciativa, tal como indican los Estatutos, debe regularse por una ley autonómica. Por ello, las CCAA han aprobado leyes autonómicas sobre iniciativa legislativa popular autonómica.<sup>101</sup> Existen una serie

---

<sup>99</sup> Podría discutirse si a lo que hacen referencia los Estatutos de Autonomía es exclusivamente a las consultas populares locales. No obstante, en ningún Estatuto se especifica esto y, por el contrario, de la redacción de los mismos puede extraerse que hacen referencia a las consultas populares tanto autonómicas como locales. Esta es la interpretación adoptada en la presente obra.

<sup>100</sup> Ruiz López, F. *La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos en el ordenamiento autonómico español*, tesis doctoral, Universidad de Almería, 2007, págs. 245-275.

<sup>101</sup> Ejemplos: Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón; Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular del País Vasco; Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana; Ley 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular de Cataluña.

de requisitos comunes en la legislación de todas las CCAA para el ejercicio de esta iniciativa: los ciudadanos que tomen parte en la misma deben tener la condición de “ciudadanos de su CCAA”, entendiendo por tal condición la de los ciudadanos españoles que posean la vecindad administrativa en dicha CCAA; deben ser mayores de edad; y deben estar inscritos en el censo electoral. El número de firmas que hay que presentar ante la Mesa de la Asamblea Autonómica respectiva respaldando la proposición depende de cada CCAA.<sup>102</sup> También puede pedirse un número determinado de firmas o, alternativamente, un tanto por ciento de ciudadanos.<sup>103</sup> La legislación de las distintas CCAA señala una serie de materias sobre las que no puede presentarse una iniciativa legislativa popular autonómica.<sup>104</sup> Estas materias excluidas lo han sido por

---

<sup>102</sup> Pueden ser necesarias sólo 6.000 firmas, como en La Rioja, o más de doce veces más, 75.000 firmas, como en Andalucía. Pasando por las 10.000 de Cantabria, las 15.000 de Aragón, Asturias y Galicia, las 20.000 de Castilla la Mancha, las 30.000 del País Vasco o las 50.000 de Cataluña, Comunidad Valenciana o Madrid. Evidentemente, esta disparidad de cifras se debe al diferente número de habitantes de cada CCAA.

<sup>103</sup> Como es el caso de Canarias, donde se piden 15.000 firmas o el 50% de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido afecte, en exclusiva, a una isla; o de Baleares, donde se piden 10.000 firmas o, en su caso, el 30% de los electores de una circunscripción electoral.

<sup>104</sup> Materias sobre las que la CCAA carezca de competencia legislativa (así, se expresa, por ejemplo, la ley de Andalucía), competencia legislativa plena (por ejemplo, la ley de Madrid), no estén atribuidas a su competencia (ley de Galicia), o no estén atribuidas a su competencia de forma exclusiva (ley de Asturias). Materias relativas a la organización, régimen jurídico y competencias de las instituciones comunes a la CCAA y a las competencias de las instituciones de los Territorios vascos (ley del País Vasco). Desarrollo básico del Estatuto de Autonomía y materias que requieran para su aprobación el voto favorable de una mayoría cualificada (leyes de Galicia y Navarra). Organización y funciones de las instituciones de autogobierno (leyes de la Comunidad Valenciana, de Andalucía o Murcia). La iniciativa relativa al procedimiento de delegación o transferencia de competencias mediante ley orgánica (leyes de Asturias o La Rioja). Derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución (ley de Cantabria). Organización territorial de la CCAA (leyes del País Vasco o Aragón). Materias de naturaleza tributaria (leyes de la Comunidad Valenciana o del País Vasco), presupuestaria (leyes de la Comunidad Valenciana o de Castilla la Mancha) y financiera (leyes de Madrid o de Murcia). La reforma del Estatuto de Autonomía (leyes de la Comunidad Valenciana, Aragón o el País Vasco). Planificación general de la actividad económica (leyes de la Comunidad Valenciana, País Vasco o Andalucía). La iniciativa y procedimiento legislativo (leyes de Castilla la Mancha o Madrid). Régimen electoral (leyes de Canarias o Baleares). Materias respecto de las que el Estatuto de Autonomía o las leyes reservan la iniciativa a los diputados, a los grupos parlamentarios y al gobierno (leyes de País Vasco o Cataluña). Leyes orgánicas, leyes internacionales y a prerrogativas de gracia (leyes de Castilla la Mancha o Baleares). La iniciativa legislativa popular (ley de Canarias). Ordenación de las instituciones de



diversos motivos, tales como que han sido atribuidas a otros titulares de manera exclusiva –materias como las tributarias y financieras o la reforma del Estatuto–, por razones de tipo técnico/político –organización de las instituciones de autogobierno o el régimen electoral– o por ser materias excluidas por la LO 3/1984 –derechos fundamentales, leyes orgánicas, etc.–.

El procedimiento de la iniciativa legislativa popular autonómica da comienzo con la presentación ante la Mesa de la Asamblea Autonómica de un escrito que contendrá los siguientes requisitos generales: el texto articulado de la proposición de ley precedido de una Exposición de Motivos, una detallada exposición de las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejen la tramitación y aprobación por la Cámara de la proposición de ley<sup>105</sup> y la relación de los miembros que componen la comisión promotora de la iniciativa expresando los datos de todos ellos y designando a uno de ellos a efectos de notificación. Los miembros de la comisión promotora deberán firmar el escrito de presentación de la proposición de ley. Habrá de formar la comisión un número de personas variable –entre tres y diez personas– dependiendo de la CCAA. A los miembros de la comisión se les suele exigir que cumplan unas condiciones personales.<sup>106</sup> En algunas CCAA se prevé la posibilidad de que un representante de la comisión intervenga como portavoz ante la Asamblea Autonómica para defender la iniciativa popular.<sup>107</sup> En otras CCAA también se da a la comisión la facultad de ratificar la iniciativa legislativa popular autonómica o, *sensu contrario*, de retirarla. La comisión ha de presentar ante la Mesa de la Asamblea Autonómica la iniciativa popular. La Mesa puede o no admitir

---

crédito (ley de Extremadura). La denominación, territorio, idiomas y símbolos de la CCAA (ley de Baleares).

<sup>105</sup> Resulta interesante observar que, a nivel nacional, este requisito ha desaparecido del artículo 3.2.b de la LO 3/1984 a raíz de su reforma por la LO 4/2006, mientras que a nivel autonómico aun se mantiene. Es de prever que progresivas reformas de las leyes autonómicas también lo harán desaparecer siguiendo la línea de la reforma nacional.

<sup>106</sup> Como ser mayores de edad, tener la condición política de ciudadanos de su CCAA, estar inscritos en el censo electoral, no estar privados de los derechos políticos, no ser diputados europeos, ni nacionales, ni autonómicos, ni miembros de las corporaciones locales, no ser miembros de los Gobiernos autonómicos, no incurrir en ninguna causa de inelegibilidad o incompatibilidad estipulada para los diputados autonómicos, etc.

<sup>107</sup> Cosa que no sucede a nivel nacional, pues la Constitución no lo recoge, la LO 3/1984 tampoco y los Reglamentos de las Cámaras no dicen nada.

a trámite la iniciativa una vez haya examinado la documentación aportada.<sup>108</sup> Si la Mesa detecta defectos subsanables en la iniciativa, se lo comunicará a la comisión para que ésta los subsane. Si no los subsanase, la iniciativa decaería. Si la Mesa declara la inadmisibilidad de la iniciativa, la comisión puede presentar un recurso ante la propia Mesa, sin perjuicio de que también pueda presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.<sup>109</sup> En el caso de que la Mesa compruebe la documentación aportada, la tenga por correcta y no detecte defectos en la iniciativa, admitirá la iniciativa y se lo comunicará a la comisión para que ésta dé comienzo al proceso de recogida de firmas.<sup>110</sup>

Comenzada la recogida de firmas, éste tendrá que hacerse en el plazo fijado por la ley autonómica, el cual podrá prorrogarse a petición de la comisión si la Mesa estima que concurre alguna causa justificada. En este plazo deberán

---

<sup>108</sup> Las causas de inadmisibilidad que la Mesa puede alegar para no admitir a trámite la iniciativa son diversas: que su objeto sea alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular. Que no se hayan observado los requisitos formales exigidos por la ley –en el caso de que el defecto de forma fuera reparable, la Mesa se lo notificará a la comisión promotora para que ésta lo subsane–. Que la iniciativa trate sobre materias diversas e inconexas carentes de homogeneidad entre sí. Que se esté tramitando en la Asamblea Autonómica un proyecto o proposición de ley que trate sobre el mismo objeto de la iniciativa popular y que se encuentre en el trámite de enmiendas o en otro posterior –cabría la posibilidad de que, si la iniciativa popular entrara en la Asamblea con anterioridad a la finalización del plazo de presentación de enmiendas a la iniciativa parlamentaria en trámite, se pudiera admitir como enmienda de la ley de que se tratara–. Que reproduzca otra iniciativa popular con el mismo o equivalente contenido presentada en la misma legislatura. Que tenga por objeto la derogación de una ley, o de un reglamento aprobado en la misma legislatura. Que se produzca la negativa expresa del Gobierno Autonómico a la tramitación de la iniciativa por implicar ésta aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Que la iniciativa incurra en contradicción con la legislación básica del Estado en aquellas materias en las que deba supeditarse a la legislación estatal. Que sea manifiestamente contradictoria con los valores superiores del ordenamiento jurídico o con el autogobierno de la CCAA.

<sup>109</sup> Si el Tribunal Constitucional concluye que la iniciativa no incurre en ninguna causa de inadmisibilidad, el procedimiento continuará sus trámites. Si el TC confirma la decisión de la Mesa, el procedimiento de iniciativa legislativa popular autonómica se mantendrá detenido. Si el TC determina que la irregularidad afecta a determinados preceptos, la Mesa concederá un plazo a la comisión promotora para que manifieste si retira la iniciativa o si desea continuar el procedimiento con las correcciones correspondientes.

<sup>110</sup> Admitida a trámite la proposición de ley por la Mesa y comunicado esto a la comisión promotora, se remitirá el expediente a la Junta Electoral de la CCAA, para que ésta garantice el procedimiento de recogida de firmas. En algunas CCAA la garantía del procedimiento de recogida de firmas le corresponde a la propia Mesa, a la Secretaría General de la Asamblea Autonómica, a la Diputación General o a una Junta de Control nombrada al efecto.

entregarse las firmas ante la Junta Electoral (o el órgano competente que disponga la ley autonómica). Agotado el plazo y, en su caso, la prórroga, sin que se hayan entregado las firmas recogidas, la Mesa declarará la caducidad de la iniciativa, previo certificado de la Junta Electoral. Tras recibir la notificación de admisión de la proposición, la comisión presentará ante la Junta Electoral los pliegos necesarios para la recogida de firmas. En estos pliegos se reproducirá íntegramente el texto de la proposición. Si el texto de la proposición sobrepasa en extensión las tres caras del pliego, se puede añadir un pliego más siempre que no puedan separarse y que estén sellados y numerados. La Junta devolverá a la comisión, en el plazo fijado en la ley autonómica, los pliegos sellados y numerados. Las firmas deberán contenerse en estos pliegos e irán acompañadas de los datos personales (nombre y apellidos, DNI, municipio en el que esté inscrito en el censo electoral) de los firmantes. Las firmas han de ser autenticadas por notario, cónsul, secretario judicial o secretario del ayuntamiento correspondiente al municipio donde el firmante figure inscrito en el censo electoral. También pueden ser autenticadas por los fedatarios especiales designados por los representantes de la comisión.<sup>111</sup> La autenticación indicará la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha se indicará el número de firmas que contenga el pliego. Los pliegos con las firmas, con los respectivos certificados que acrediten la inscripción de los firmantes en el censo electoral como mayores de edad, serán presentados ante la Junta dentro del plazo legal dispuesto. Una vez remitidos los pliegos a la Junta y agotado el plazo de presentación de éstos, la Junta comprobará y hará el recuento de las firmas en acto público después de la citación de los representantes de la comisión. Las firmas que no reúnan los requisitos establecidos en la ley serán declaradas inválidas y no se computarán. La Junta elevará a la Mesa un certificado que acredite el número de firmas válidas después de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición y destruirá todos los pliegos de firmas.

Da comienzo entonces la tramitación parlamentaria de la proposición de ley. La Mesa, una vez recibido de la Junta el certificado acreditativo, ordenará

---

<sup>111</sup> Pueden ser fedatarios especiales aquellos que tengan la condición política de ciudadanos de la CCAA, sean mayores de edad, gocen del pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y juren o prometan dar fe de la autenticidad de las firmas de los firmantes de la proposición, bajo las penas de falsedad previstas en la ley.

la publicación de la proposición de ley en el Boletín Oficial de la Asamblea Autonómica y su posterior tramitación reglamentaria. La Mesa remitirá la proposición de ley al Gobierno Autonómico para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y dé su conformidad o no a la tramitación, si ésta implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Pasado el plazo del que dispone el Gobierno sin que éste niegue expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley se incluirá en el orden del día del Pleno de la Asamblea para su toma en consideración. A continuación se llevará a cabo la toma en consideración de la proposición de ley por el Pleno de la Asamblea, la cual comenzará con la lectura de la documentación presentadas por la comisión, es decir, con la lectura de la memoria en la que la comisión expone las razones que aconsejan la tramitación y aprobación por la Asamblea de la proposición de ley. En algunas CCAA este trámite seguirá con la lectura del criterio del Gobierno sobre la toma en consideración. En Cataluña se ha eliminado el trámite de la toma en consideración y directamente se acude al debate de totalidad. En algunas CCAA –Aragón, Murcia o Cataluña– cabe la posibilidad de que la comisión retire la iniciativa popular. Esto podrá suceder si, por ejemplo, la comisión considera que alguna de las enmiendas introducidas desvirtúa el objetivo de la iniciativa popular. Lo dicho contrasta con el hecho de que, de cara a esta posible retirada, los Reglamentos Parlamentarios distinguen si la proposición ha sido tomada o no en consideración por el Pleno de la Cámara. Si no ha sido tomada en consideración, la retirada corresponderá a los proponentes, mientras que si la proposición ya ha sido tomada en consideración, pero aun no ha recaído acuerdo definitivo de la Cámara, la retirada corresponderá al Pleno de la Cámara. La iniciativa popular que se esté tramitando en la Asamblea no decaerá aunque ésta se disuelva. La Mesa de la nueva Asamblea ordenará reiniciar el procedimiento parlamentario a partir del trámite que considere oportuno. Es decir, no será necesario reiniciar el proceso de recogida de firmas. La Asamblea deberá compensar a la comisión por los gastos que haya sido necesario realizar para llevar a cabo la iniciativa popular. Estos gastos deberán ser justificados por la comisión y se resarcirán siempre que la iniciativa alcance la tramitación parlamentaria. Dependerá de cada CCAA cual sea el momento de tramitación parlamentaria al que sea necesario que llegue la iniciativa (la publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea, la toma en consideración, etc.). Hay algunas CCAA

que no supeditan la compensación económica a que la iniciativa alcance trámite parlamentario alguno. La cantidad a la que ascienda la compensación económica, dependiendo de la CCAA de la que se trate, será una cifra fija, una cifra que varíe en función del número de firmas válidas, etc.<sup>112</sup>

### 4.2.3. Ámbito local

Los instrumentos participativos que existen en el ámbito local son: el Concejo Abierto, la Consulta Popular Local (la cual permite diversas modalidades) y la Iniciativa Legislativa Popular Local. Se regulan por la normativa municipal y autonómica y, con carácter general para toda España, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local –que reforma diversos aspectos de la Ley 7/1985–.

#### a) Concejo Abierto:

El Concejo Abierto consiste en la reunión en asamblea popular de los ciudadanos con derechos políticos de una comunidad –pequeña, generalmente rural– sustituyendo con ello a la asamblea representativa. Esta práctica se realiza a nivel municipal siendo las decisiones así tomadas del mismo ámbito competencial. En Iberoamérica este sistema de adopción de decisiones políticas también se denomina cabildo abierto. Cuando en un municipio se dé el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración del municipio serán competencia del alcalde y de una asamblea vecinal de la que formarán

---

<sup>112</sup> Una iniciativa legislativa popular autonómica especialmente importante por su relevancia, por la repercusión social que tuvo y, especialmente, porque fue aprobada por el Parlamento Autonómico (68 votos a favor, 55 en contra y 9 abstenciones), fue la que provocó que las corridas de toros se prohibieran en Cataluña desde el 1 de enero de 2012. La iniciativa fue promovida por la plataforma “*Prou*” (basta en catalán) desde 2008 y llegó al Parlamento de Cataluña al conseguir más de 180.000 firmas, es decir, más del triple de las 50.000 que exige la ley catalana. Belmonte, E. “Cataluña prohíbe los toros.” *Diario El Mundo*, 28 de julio de 2010. [www.elmundo.es/elmundo/2010/07/25/barcelona/1280081754.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/25/barcelona/1280081754.html)

parte todos los electores del municipio.<sup>113</sup> Funcionan en Concejo Abierto los municipios con menos de 100 habitantes<sup>114</sup>, aquellos que tradicional y voluntariamente cuenten con este régimen de gobierno y administración y también aquellos municipios en los que este régimen sea aconsejable por su localización geográfica, por la mejor gestión de los intereses municipales o por otras circunstancias.<sup>115</sup> Los municipios que funcionen en régimen de Concejo Abierto los electores elegirán directamente al alcalde por el sistema mayoritario. Las Asambleas Vecinales de las localidades que funcionen mediante Concejo Abierto han de reunirse allí donde sea costumbre, celebrando sesión ordinaria al menos una vez cada tres meses en día festivo y siendo convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio que sea tradicional en el lugar. Los acuerdos de las Asambleas Vecinales deben adoptarse por mayoría de votos. Para que la asamblea sea válida tiene que asistir una tercera parte de los vecinos presentes o representados que a ello tengan derecho, no pudiendo nunca los presentes ser menos de tres. En la asamblea deberá permanecer siempre el presidente y el secretario o quienes legalmente les sustituyan. Los vecinos podrán otorgar su representación para cada sesión o de manera permanente pero siempre en favor de un vecino que pertenezca a la asamblea. Esta representación ha de acreditarse mediante documento público, privado con firma legitimada

---

<sup>113</sup> El Concejo Abierto es el único instrumento participativo local que regula la Constitución, la cual indica como último inciso del artículo 140 CE que “(...) *la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.*” Esa ley es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, particularmente su artículo 29. También la 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. El concejo abierto se regula por los usos y costumbres del lugar –usos y costumbres de cada localidad que lo practique– y, en su defecto, por lo establecido en las leyes citadas y en las leyes de las CCAA sobre régimen local.

<sup>114</sup> A raíz de las reformas introducidas en la LO 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, por la LO 2/2011, de 28 de enero, el carácter obligatorio del Concejo Abierto para los municipios que tengan menos de 100 habitantes pasa a ser voluntario. Así, la regla general será que los municipios de menos de 100 habitantes elegirán tres concejales y funcionarán por el régimen común. Si desean mantener el régimen de Concejo Abierto, deberán decidirlo la mayoría de los vecinos y los tres concejales electos. No obstante, aunque el municipio opte por el régimen común, el alcalde de los municipios de menos de 100 habitantes podrá convocar el Concejo Abierto para decidir sobre cuestiones de especial trascendencia y las decisiones así tomadas serán vinculantes.

<sup>115</sup> La constitución en Concejo Abierto de este último grupo de municipios requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la CCAA.

notarialmente o con poder otorgado ante el secretario de la entidad local. Ningún vecino podrá asumir la representación de más de un tercio de todos los miembros de la asamblea vecinal.<sup>116</sup> Cuando una sesión extraordinaria sea convocada por petición de los miembros del Municipio deberá estar suscrita, al menos, por la cuarta parte de los mismos. Para el buen desarrollo de estas sesiones se exigirá un *quorum* de tipo especial, justificado por la trascendencia de los asuntos a decidir, que podrán consistir desde la aprobación de los presupuestos municipales hasta la disposición y gravamen de bienes inmuebles, pasando por el establecimiento de mancomunidades, consorcios y convenios con otros entes locales, etc.<sup>117</sup>

#### b) Iniciativa Legislativa Popular Local y Consulta Popular local:

Las iniciativas y consultas populares<sup>118</sup> son los instrumentos participativos locales por excelencia. Se rigen por el principio general de que la participación de los ciudadanos que se lleva a cabo a través de ellos no puede menoscabar el poder de decisión de los órganos representativos municipales. Con lo que, sea cual sea el resultado de una consulta popular, la última palabra la tendrá, en cualquier caso, el Ayuntamiento. Una consulta popular local no es vinculante, por tanto.

- Iniciativa legislativa popular local: los vecinos con sufragio activo en las elecciones municipales —es decir, no sólo necesariamente los ciudadanos españoles— tienen derecho a presentar iniciativas populares, presentando propuestas de acuerdos, actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal. Para poder presentarse, tales iniciativas populares locales deben ser suscritas, al menos, por el 20% de los habitantes en los municipios de hasta 5.000 vecinos, el 15%

---

<sup>116</sup> Artículo 111 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

<sup>117</sup> Artículos 78 y ss. del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

<sup>118</sup> A nivel nacional se regulan por los artículos 69 y siguientes de la Ley 7/1985 (reformada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local). Las consultas populares locales parten en su regulación de la disposición adicional de la LO 2/1980. A nivel autonómico se regulan por los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas específicas sobre la materia. A nivel local se regulan por la normativa municipal emanada de cada Ayuntamiento.

de los habitantes en los municipios de entre 5.001 y 20.000 vecinos y el 10% de los habitantes en los municipios de más de 20.000 vecinos. Una vez presentada la iniciativa popular local, la misma ha de ser debatida y votada en el Pleno del Ayuntamiento, sin perjuicio de que sea resuelta por el órgano competente por razón de materia. Se requerirá un informe previo de legalidad del secretario del ayuntamiento y un informe del interventor cuando la iniciativa popular local afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. Las iniciativas populares locales pueden llevar incorporada una propuesta para convocar una consulta popular local. Consultas para cuya realización los municipios han de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación.

- Consulta popular local: siempre de acuerdo con la legislación estatal y autonómica, los alcaldes, contando con el acuerdo previo por mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento y con la autorización del Gobierno de la Nación<sup>119</sup>, pueden someter a consulta popular local aquellos asuntos de competencia municipal y de carácter local que sean especialmente relevantes para los intereses de los vecinos. La excepción se encuentra en los asuntos relativos a la Hacienda local, los cuales no pueden ser sometidos a consulta popular local. Las consultas populares locales no resultan vinculantes para el Ayuntamiento, el cual podrá o no seguir la decisión manifestada por los vecinos. Dado que no son referendos, las consultas populares locales pueden adoptar formulaciones relativamente amplias y, dentro de la denominación general de consulta popular pueden realizarse encuestas de opinión, presupuestos participativos, procedimientos de base asamblearia, núcleos de intervención participativa, etc. Dependerá en gran medida de la imaginación y voluntad de cada Ayuntamiento que se practiquen más o menos consultas populares y la forma en que éstas se regulen en los reglamentos municipales de participación. Estos elementos comunes a nivel de toda España

---

<sup>119</sup> La autorización del Gobierno de la Nación que exige el artículo 71 de la Ley 7/1985 remite a la disposición adicional de la LO 2/1980, la cual apunta que *“las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización.”*



pueden ser puntualizados y desarrollados por la legislación autonómica<sup>120</sup> y local<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Casi ninguna CCAA ha legislado de forma específica sobre consultas populares locales. Los ejemplos se reducen a Andalucía (Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía) y Navarra (Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local, de Navarra). La mayoría de CCAA regulan las consultas populares locales en leyes “generales” –que pueden remitir a reglamentos autonómicos– como las leyes reguladoras del régimen local y no en una ley específica de consultas populares locales. Destaca, por innovador, el caso catalán que en la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, regula no sólo los referendos autonómicos, sino también los referendos locales, con lo que en una sola ley regula dos instrumentos participativos inéditos en la legislación española. Quepa citar la Ley 2/2001 de Andalucía –la Navarra es prácticamente igual– en algunos de sus aspectos: esta ley define la consulta popular local como “*el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante.*” Con lo que recalca la idea de que el resultado de una consulta popular local no vincula a la entidad local convocante y su valor será, en la práctica, aquel que decida darle ésta. Quedan excluidas de poder ser sometidas a consulta popular aquellas materias propias de la Hacienda Local, las contrarias al ordenamiento jurídico, o aquellas que menoscaben las facultades de decisión que corresponde a los órganos representativos del municipio. Podrán votar en la consulta popular los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. No se podrá convocar ni realizar la consulta en el período que medie entre la convocatoria y la celebración de elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, al Parlamento de Andalucía, de los miembros de las entidades locales, de los diputados del Parlamento Europeo, o de un referendo cuando se efectúe en el ámbito territorial afectado por la consulta popular local. Además, en una misma legislatura no se podrá someter dos veces a consulta popular una misma cuestión. La iniciación del procedimiento puede efectuarse por el Ayuntamiento, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple a propuesta de un grupo municipal, o por la solicitud de un grupo de vecinos –en este caso, los vecinos deberán designar un representante en su solicitud– suscrita por un número de firmas que, como mínimo, sea igual a: en municipios de hasta 5.000 habitantes, el diez por ciento de los mismos; en los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes, 500 más el siete por ciento de los habitantes que excedan de 5.000; en los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes, 3.650 más el cinco por ciento de los habitantes que excedan de 50.000; en los municipios de más de 100.000 habitantes, 6.150 más el tres por ciento de los habitantes que excedan de 100.000. La solicitud de convocatoria de la consulta popular local ha de contener la identificación de los vecinos y su firma formalizada ante el secretario del ayuntamiento u otro fedatario público. Sólo podrán suscribir la solicitud los vecinos del municipio que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Cuando la iniciación del procedimiento sea consecuencia de una solicitud vecinal, corresponde al alcalde la adopción de las medidas procedentes para la comprobación de los requisitos de la iniciativa, cuya certificación corresponderá al secretario de la Corporación. Corresponde al alcalde el sometimiento al pleno de la iniciativa en el plazo de treinta días hábiles, a partir de la recepción en el registro del Ayuntamiento de la solicitud cumplimentada. Si la solicitud no reuniese los requisitos exigidos, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción en el registro del Ayuntamiento, se requerirá al representante designado por los vecinos para que subsane los defectos o aporte los documentos en el plazo de diez días hábiles.

Si el defecto consiste en la no designación de representante, el requerimiento se hará al vecino que suscriba la solicitud en primer término. La solicitud de consulta popular local se ha de someter a información pública durante no menos de 20 días hábiles para que se puedan presentar alegaciones. Corresponde al pleno del Ayuntamiento ponderar las alegaciones presentadas y, si procede, acordar por mayoría absoluta del número legal de miembros del ayuntamiento la celebración de la consulta popular. El acuerdo ha de contener los términos exactos de la consulta, que ha de consistir en una o varias preguntas, redactadas de forma inequívoca, a fin de que el cuerpo electoral se pueda pronunciar en sentido afirmativo o negativo. En ese momento será cuando se solicite la autorización del Gobierno de la Nación. El alcalde remitirá una certificación literal del acuerdo favorable del Pleno, junto con una copia del expediente, a la Consejería de Gobernación. Dicha solicitud será tramitada a través de la Presidencia de la Junta de Andalucía que la remitirá junto con el informe correspondiente, en un plazo no superior a veinte días hábiles desde la recepción del acuerdo, al Gobierno de la Nación para su autorización. Adoptado por el Gobierno de la Nación el acuerdo de autorización para la celebración de la consulta popular local, la Presidencia de la Junta de Andalucía, dentro de los cinco días hábiles desde su recepción, dará traslado del mismo a la Consejería de Gobernación para su remisión al municipio afectado en los dos días hábiles siguientes. En los tres días hábiles siguientes a la recepción de la comunicación del otorgamiento de la autorización, el alcalde ha de convocar la consulta popular mediante decreto, que ha de contener los términos exactos de la consulta. Deberá señalar el día de la votación, establecer la duración de la campaña de información e indicar que corresponden a la Junta Electoral de Zona las funciones de control y seguimiento del proceso electoral. El decreto habrá de ser publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía entre los treinta y cuarenta días anteriores a la fecha indicada para la votación. En los cinco días naturales siguientes a dicha publicación se insertará íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia a la que el municipio pertenezca, se hará público en uno de los medios de comunicación de mayor difusión en el ámbito local correspondiente y se procederá a fijarlo en el tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente. Hecho todo lo anterior, comenzará el proceso propiamente dicho de la consulta popular siendo su primer momento la campaña de información, cuya duración será la que se fije en el decreto de convocatoria de la consulta, sin que pueda ser inferior a diez días ni superior a quince, y teniendo que finalizar a las cero horas del día anterior al señalado para la votación. La regulación de la utilización de los medios de comunicación durante la campaña tiene diversos elementos en común con la regulación que efectúa la LO 2/1980 para los referendos nacionales y, así, tienen derecho a los espacios gratuitos de información todos los grupos políticos con representación municipal y grupos promotores de la consulta. Los espacios en los medios de comunicación de titularidad pública quedan limitados al ámbito local afectado. El Ayuntamiento ha de reservar lugares gratuitos para la colocación de la información y facilitar locales oficiales o lugares públicos, también gratuitos, para actos de la campaña, que han de ser comunicados a la Junta Electoral de Zona en el plazo de los diez días siguientes al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. La Junta Electoral procederá a la distribución de los espacios y lugares gratuitos atendiendo al criterio de igualdad de oportunidades y, subsidiariamente, al número de votos que obtuvo en las últimas elecciones municipales cada grupo político con representación municipal, atribuyéndose según las preferencias manifestadas por dichos grupos y garantizando el respeto al pluralismo durante la campaña. En caso de que la consulta haya sido promovida por un grupo de vecinos se tendrán en cuenta, en primer lugar, las preferencias manifestadas por su representante y, a continuación, las de los grupos políticos, según los criterios señalados. El Ayuntamien-

## 4.2. ¿POR QUÉ TENEMOS ÉSTA Y NO OTRA?

Después de analizar la regulación de la Democracia Participativa en España y de comprobar la magra regulación original (ámbito nacional) y la más variada pero tampoco muy extensa<sup>122</sup> autonómica y local, la pregunta que sur-

---

to podrá llevar a cabo una campaña institucional con el objeto de informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar, los requisitos y trámites del voto anticipado y el texto de la pregunta o preguntas objeto de la consulta. El Ayuntamiento no podrá servirse de esta campaña institucional para influir sobre la orientación del voto. En las papeletas figurará el texto completo de la consulta, seguido de la pregunta o preguntas que se formulen, reservando un espacio para que el votante emita su respuesta. El votante sólo podrá expresar su decisión mediante el uso de los monosílabos “sí” o “no”, escritos o aplicando signos que dejen clara su respuesta, o dejar en blanco el espacio reservado. Podrán hacerse papeletas con las respuestas impresas. La votación se realiza de modo muy similar a cualquier otro tipo de votación al igual que el escrutinio mesa por mesa de los resultados. El escrutinio general es público y lo realiza la Junta Electoral de Zona el tercer día siguiente al de la votación. En el plazo de un día desde la realización del escrutinio general, los grupos políticos con representación municipal y los representantes de los grupos promotores de la consulta, si los hubiere, podrán formular reclamaciones contra dicho escrutinio ante la Junta Electoral de Zona, que deberá resolver en el plazo de un día. Resueltas, en su caso, las reclamaciones planteadas, la Junta Electoral de Zona procederá a la proclamación de los resultados de la consulta, remitiendo una copia del acta de proclamación al Ayuntamiento para que proceda a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín Oficial de la provincia correspondiente y la fije en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Simultáneamente la Junta Electoral de Zona ha de remitir una copia del acta a la Consejería de Gobernación.

<sup>121</sup> La regulación local de la Democracia Participativa Local no es sólo una, sino tantas como localidades deciden dotarse de algún instrumento jurídico emitido por su Ayuntamiento para regularla. La forma más habitual de efectuar esta regulación es la aprobación de un reglamento de participación ciudadana (el cual suele regular no sólo los instrumentos de la Democracia Participativa, sino el conjunto toda la Participación Ciudadana). Quepa citar como ejemplo el de la localidad madrileña de Rivas Vaciamadrid. Este reglamento de 2006 realiza una relación y regulación de los derechos de los vecinos en lo relativo a participación ciudadana, una enumeración y regulación de los órganos de participación ciudadana de la localidad (consejos sectoriales, asambleas de barrio, foros cívicos, el consejo de ciudad y la comisión de control ciudadano del Reglamento de Participación), una exposición de los diferentes mecanismos de apoyo y promoción del tejido asociativo y un anexo con una relación de los consejos sectoriales existentes en el municipio en el momento de aprobación del reglamento (educación, mujer, medio ambiente, etc.).

<sup>122</sup> Evidentemente, la regulación autonómica y local de la Democracia Participativa es manifiestamente más amplia que la nacional, pero es que la nacional es apenas anecdótica, tres instrumentos participativos y dos de ellos no practicados nunca (la iniciativa legislativa popular nunca se ha materializado en una ley). Por poco extensa que fuera la regulación autonómica y local, no sería muy difícil que fuera mayor que la nacional.

ge inmediatamente es, ¿por qué? ¿Por qué la regulación española es como es y no de otro modo? ¿Por qué en España no hay una Democracia Participativa local como la suiza o incluso como la alemana? ¿por qué la regulación nacional no llega siquiera a las cotas de la italiana donde los ciudadanos pueden decidir derogar una ley? Evidentemente la tradición participativa española no tiene el recorrido de la suiza, o siquiera de la germánica o anglosajona a nivel local. De hecho, prácticamente no hay nada a lo que llamar tradición participativa española. El Constitucionalismo español no recoge la participación directa de los ciudadanos hasta la Constitución de 1931<sup>123</sup>, siendo la primera normativa local de finales del XIX y para la por entonces española isla de Cuba<sup>124</sup>, no para la metrópoli, en donde habría que esperar a los años veinte.<sup>125</sup> Ninguno de los instrumentos participativos regulados en estos años tuvo apenas práctica. Con el Franquismo el referendo se convierte en un instrumento plebiscitario, en el más peyorativo de sus significados, carente de toda garantía de limpieza.<sup>126</sup> Con estos poco esperanzadores mimbres se llega a finales de los años setenta, cuando se redacta la actual Constitución de 1978, en la que se plasman todos los miedos y reticencias de la clase política española hacia los instrumentos participativos regulándose los mismos del modo más parco que se pudo.

---

<sup>123</sup> La Constitución regulaba la iniciativa legislativa popular (a la que llamaba derecho de iniciativa) y dos tipos de referendo, uno de ámbito nacional (cuya iniciativa surgía de los ciudadanos) y otro de ámbito regional (al que llama plebiscito) que se puso en práctica para aprobar los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia. Durante la IIª República también hubo legislación municipal y se redactó la Ley Municipal de 1935, la cual contemplaba la iniciativa popular, el referendo obligatorio, el referendo voluntario y la revocación de mandato regional. En el ámbito regional destacó la Ley Municipal de Cataluña, de 14 de agosto de 1933, que regulaba la iniciativa popular, la consulta popular, el referendo popular y la revocación de mandato del conjunto de los integrantes de la Corporación.

<sup>124</sup> Cabe destacar como inicial manifestación del referendo en la Historia española su inclusión en el Real Decreto de 25 de noviembre de 1897 que se redactó para la regulación de la relativa autonomía dada a Cuba y Puerto Rico.

<sup>125</sup> El Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924, recogía en su articulado el referendo facultativo y el referendo obligatorio.

<sup>126</sup> Serían dos los referendos realizadas durante el Franquismo. El 6 de julio de 1947 tendría lugar el primero para la aprobación de las entonces cinco Leyes Fundamentales. El segundo se realizaría el 14 de diciembre de 1966 para la aprobación de las reformas introducidas en algunas de las Leyes Fundamentales ya existentes, así como para la incorporación de otras nuevas.

Uno de los objetivos principales de los constituyentes una vez terminó el Franquismo era consolidar lo más rápidamente posible el sistema democrático en España y, con él, la propia estructura de la que el constituyentes formaban parte, es decir, la Democracia Representativa y, en el seno de ésta, el sistema de partidos políticos. Siendo el asentamiento del parlamentarismo y de los partidos políticos uno de sus principales objetivos, es fácil entender que los instrumentos de la Democracia Participativa provocaran en los constituyentes un cierto temor. Un temor en primer lugar derivado de la preocupación que suponía imaginar que el gobierno de turno se sirviera de ellos de una forma fraudulenta y justificadora del poder tal como se había hecho durante el Franquismo y, en segundo lugar, un temor derivado de la preocupación que suponía imaginar a los grupos de extrema derecha o de extrema izquierda utilizando los instrumentos de la Democracia Participativa como mecanismos para debilitar la recién nacida Democracia Representativa, sirviéndose de ellos para apelar a la ciudadanía tantas veces como no comulgasen plenamente con las reformas emprendidas en aquellos años provocando así la parálisis legislativa y gubernativa y, con ella, el debilitamiento de la Democracia misma. Unas Cortes que aun veían demasiado cerca la dictadura recién terminada, que no querían repetir lo que consideraban errores producidos en otros países –particularmente Italia– y que deseaban fortalecer y asentar la democracia parlamentaria y los partidos políticos como actores esenciales de la misma evitando toda inestabilidad política derivada de potenciales excesos populistas derivados de una demasiado amplia regulación de la participación popular, limitaron en el articulado de la Constitución de 1978 la importancia de la democracia participativa haciendo de ella un elemento menor de la Carta Magna.<sup>127</sup>

Si se analiza el proceso de elaboración constitucional de cualquier de los tres instrumentos participativos existentes, es posible comprobar que en todos ellos la regulación prevista al comienzo del proceso constituyente fue

---

<sup>127</sup> Indica Óscar Alzaga que “nuestros constituyentes, que, de un lado, no habían olvidado los referenda franquistas, sistemáticamente enmarcados en la propaganda oficial y unidireccional en favor del sí de turno y que, de otro, deseaban consolidar el sistema de partidos políticos como principales herramientas de la democracia representativa y que, además, albergaban algún temor a las posibilidades que podían tener los grupos extremistas de derecha e izquierda a la hora de manejar mecanismos extraparlamentarios, fueron muy cautos en la instauración de dispositivos de participación popular directa.” Alzaga Villaamil, Ó. Derecho político español según la Constitución de 1978, Edersa, Madrid, 1996, pág. 295.

menguando progresivamente a lo largo de las diferentes redacciones hasta quedar como finalmente se recogió en la Constitución, esto es, de la forma más restrictiva que se planteó. Este fenómeno se dio tanto con la iniciativa popular<sup>128</sup>, como con el referendo consultivo<sup>129</sup>, como con el referendo constitucional<sup>130</sup>, como con los referendos del proceso autonómico<sup>131</sup>. Resulta interesante comprobar que, en gran medida, fueron los partidos de izquierdas unidos a la UCD los que, posiblemente temerosos de que la Democracia participativa fuera utilizada por la derecha para oponerse a las reformas políticas emprendidas en aquellos años, contribuyeron en mayor medida a limitar su regulación, mientras que fue básicamente Alianza Popular la mayor defensora de configurar una Democracia Participativa más amplia.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> La iniciativa popular prevista en un primer momento por la Ponencia recogía la iniciativa popular para convocar un referendo para derogar una ley, para ratificar una que estuviese siendo aprobada por las Cortes Generales, para convocar un referendo consultivo o no sobre cualquier materia e incluso para reformar la Constitución. Todo esto desapareció en la tramitación parlamentaria.

<sup>129</sup> El referendo previsto inicialmente tenía tres modalidades: el referendo ratificatorio de leyes ya aprobadas por las Cortes pero aun no sancionadas, el referendo derogatorio de leyes en vigor (cuya iniciativa podía surgir de los ciudadanos) y el referendo sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Esta última modalidad fue la única que finalmente se reguló, pero ya no era vinculante como se preveía en un principio, sino meramente consultivo.

<sup>130</sup> Inicialmente, el artículo que iba a recoger el referendo de ratificación de la reforma constitucional en lugar de contener dos tipos de referendo, uno facultativo y el otro obligatorio según qué tipo de reforma constitucional se llevara a cabo, tal como acabó por suceder en la redacción final de la Constitución, contenía un único tipo de referendo que era de realización obligatoria.

<sup>131</sup> En un primer momento se concibió un solo proceso para el acceso a la autonomía que conjugaba en su seno tanto la iniciativa autonómica como la elaboración y posterior aprobación del Estatuto de Autonomía siendo necesario un solo referendo, pero un referendo que debía realizarse para todos aquellos territorios que desearan acceder a la autonomía. Respecto a la reforma de los Estatutos, en el anteproyecto de Constitución no aparecía la necesidad de realizar un referendo como parte del proceso de reforma.

<sup>132</sup> Resulta interesante oponer los argumentos dados por Fraga en nombre de Alianza Popular a favor de una amplia regulación de la Democracia Participativa frente a la respuesta dada en contra por Alzaga en nombre de la UCD. Decía Fraga que *“la auténtica realidad de que los actuales partidos políticos propenden no sólo a actuar como intermediarios, sino a monopolizar el proceso político, necesita una compensación. Esa compensación, en democracias más antiguas que la nuestra (...) ha consistido en el desarrollo de instituciones democráticas semidirectas, entre las cuales está el referendun, el plebiscito en materia internacional, la iniciativa popular, y una fórmula que aquí no hemos intentado, que tiene su importancia, que es el derecho de revocación por parte de los electores y elegidos.”* A lo que respondía Alzaga que *“nosotros estamos lisa y llanamente en favor de una democracia moderna. Entendemos que esa democracia moderna debe*

#### 4.3. ¿SERÍA POSIBLE AMPLIARLA?

Sí. Sería posible ampliarla. La cuestión a analizar es cómo. La forma más sencilla sería reformando la Constitución<sup>133</sup>, modificando con esta reforma los instrumentos participativos actuales e introduciendo aquellos nuevos que se considerase oportuno. El problema radica en que la reforma de la Constitución o su substitución por otra es algo que, evidentemente, sucederá algún día, pero nadie sabe cuándo y tampoco parece descabellado pensar que la mayor parte de la clase política prefiere ni planteárselo por las consecuencias imprevisibles que la reforma podría traer. Además la ampliación de los actuales instrumentos participativos contenidos en la Constitución o la introducción de otros nuevos muy posiblemente no sería apoyado mayoritariamente por la clase política, pues más que probablemente verían en ellos una vía para hurtar la representatividad del Parlamento sacándola a las calles, dificultando la labor de gobierno y generando una importante inestabilidad política. Aun y lo difícil que, por los motivos citados, se hace imaginar una reforma constitucional que aborde la Democracia Participativa, si se reformara la Constitución los artículos a reformar serían varios. Quepa citarlos y sugerir algunos cambios que se podrían realizar:

- Artículo 23.1 CE: este artículo recoge el derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos. Su reforma consistiría en introducir de forma explícita en su texto cómo pueden los ciudadanos participar directamente. Es decir, enumerar en el propio artículo 23 CE los instrumentos participativos que después desarrollará el articulado

---

*ser en un país de nuestras dimensiones, aquí y ahora, una democracia básicamente representativa (...) estamos, por supuesto, también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura.”* Herrero Lera, M. citando el BOC número 109, de 13 de julio de 1978, págs. 4208-4209, en Alzaga Villaamil, Ó. Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 216-217.

<sup>133</sup> Sencilla no por el proceso de reforma de la Constitución, que no es precisamente sencillo, sino porque reformando la base de nuestro ordenamiento no habría después grandes problemas para redactar nuevas leyes orgánicas que regularán uno por uno los nuevos instrumentos participativos, evitándose así posibles conflictos entre dichas nuevas leyes y una Constitución no reformada que no previese los nuevos instrumentos participativos.

constitucional. Esto, que viene siendo práctica habitual en algunas nuevas Constituciones iberoamericanas<sup>134</sup>, por un lado limita la posibilidad de en el futuro incluir aun más instrumentos participativos (salvo que la enumeración de instrumentos termine con algún tipo de cláusula abierta del tipo “y todos aquellos que el legislador regule”), pero, por otro lado, dota de mayor seguridad y garantías a la regulación de la Democracia Participativa (ya que el artículo 23 CE es un derecho fundamental y por ello goza de una protección especial tanto para los ciudadanos –recurso de amparo–, como para su propia pervivencia –proceso de reforma agravado del 168 CE–) e incluso la hace tener más “empaque” frente a la preponderancia lógica e inevitable de la Democracia Representativa.

- Artículo 87.3 CE: este artículo regula la iniciativa legislativa popular. Su reforma consistiría en introducir en su texto otros tipos de iniciativa popular como la iniciativa derogatoria de leyes, la iniciativa para solicitar la convocatoria de un referendo, la iniciativa para solicitar la reforma de la Constitución, la iniciativa para solicitar una revocación de mandato, etc. La ampliación en sí de la iniciativa legislativa popular tendría que hacerse reformando la Constitución, si se deseara cambiar alguno de los elementos regulados por ella –por ejemplo, las materias excluidas–. Si los elementos a reformar no afectarían a la Constitución, bastaría con reformar la LO 3/1984 –por ejemplo, permitir que un miembro de la Comisión Promotora defienda la iniciativa en sede parlamentaria. En este caso incluso podría bastar con reformar los Reglamentos de las Cámaras sin necesidad de tocar la LO 3/1984–.
- Artículo 92 CE: en este artículo se regula el referendo consultivo. Su reforma consistiría en reformar el propio referendo consultivo (haciéndolo vinculante, permitiendo que la iniciativa del mismo pueda surgir de las Cortes y de los ciudadanos y no sólo del Presidente del Gobierno, concretando sobre qué materias se puede convocar, etc.) y/o

---

<sup>134</sup> Ejemplo de esto es la Constitución de Venezuela de 1999 que indica en su artículo 70: “*Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa. Constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros (...) La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.*”



en introducir nuevos tipos de referendo como el referendo derogatorio de leyes, el referendo revocatorio de cargos públicos, etc.

- Artículo 140 CE: en este artículo se cita el Concejo Abierto. Sería un artículo idóneo para hacer una referencia explícita a la Democracia Participativa local en la que se enumerasen los instrumentos participativos locales dotando así de una mayor seguridad y garantías tanto a las CCAA que desarrollaran estos instrumentos para sus ámbitos territoriales, como a los municipios que los practicaran, como a los ciudadanos que tomaran parte en ellos. Entre estos instrumentos participativos locales cabría incluir algunos que en el presente no existen (revocación de mandato), así como clarificar otros (referendo/consulta popular) cuya regulación depende en no pocas ocasiones de la mayor o menor iniciativa legislativa de las CCAA y de la respuesta del Tribunal Constitucional ante la misma, con las complicaciones que esto supone. Sería importante incluir en este artículo una previsión acerca de que el gobierno del municipio no sólo corresponde al Ayuntamiento, integrado por alcalde y concejales, sino también a los vecinos mediante los instrumentos participativos regulados en la Constitución y la ley. Esto permitiría que las consecuencias prácticas de los instrumentos participativos locales no dependiesen en exclusiva de la voluntad del alcalde de aceptar o no las decisiones tomadas mediante los mismos, sino que dichas consecuencias viniesen determinadas por la ley.
- Artículo 152.2 CE: en lo relativo a la reforma de los Estatutos de Autonomía y en relación con el 148.2 CE, la reforma a practicar supondría exigir que la reforma de todos los Estatutos tuviera que ser ratificada mediante referendo de los ciudadanos de dicha CCAA, modificando así la actual situación en la que sólo cuatro CCAA deben realizar este referendo, mientras que las demás deben o no en función de que así lo prevea su Estatuto para futuras reformas. No en este artículo, pero sí en el Título VIII, sería importante clarificar los instrumentos participativos que pueden llevar a cabo las CCAA, con especial interés a los referendos autonómicos y su diferenciación de las consultas populares.
- Artículos 167 CE y 168 CE: en estos artículos se contienen dos procedimientos distintos de reforma constitucional. Independientemente de que

estos dos procesos se fusionaran o no en uno en una hipotética reforma constitucional, en lo que afecta a la ampliación de la Democracia Participativa la reforma a realizar consistiría en la exigencia de llevar a cabo un referendo obligatorio y vinculante para ratificar cualquier reforma de la Constitución, sea ésta total o parcial y sean cuales sean las materias concretas que se reformen. Si estos son los cambios del referendo de ratificación de la reforma constitucional, también sería necesario regular la posibilidad de que el proceso de reforma constitucional pudiese ser iniciado por los ciudadanos (para esto habría que reformar el artículo 166 CE).

Más allá de la reforma de la Constitución, otra forma de ampliar la Democracia Participativa sin tocar la Carta Magna sería con la reforma de la legislación nacional (y de otras normas como los Reglamentos de las Cámaras, por ejemplo) que regula los instrumentos participativos. Ya se ha señalado que la reforma de leyes como la LO 3/1984 (ya hecha en 2006 pero con escasos cambios relevantes) y la LO 2/1980 podría llevarse a cabo siempre y cuando los cambios introducidos no entraran en conflicto con el texto constitucional. Se podrían reformar muchos aspectos del proceso de la iniciativa popular o del referendo permitiendo que el mismo fuera más accesible y sencillo para los ciudadanos. Ampliar el plazo para recoger firmas en la iniciativa legislativa popular o exigir que el tiempo que se dedique en los medios de comunicación de titularidad pública a la campaña de propaganda sea equivalente para las dos opciones del referendo consultivo, independientemente del peso parlamentario de los partidos políticos que apoyen cada una de las dos, serían ejemplos de reformas posibles que no afectarían a la Constitución y que se podrían hacer sin suponer excesivas complicaciones.

Si estas son algunas de las reformas que se podrían realizar en la legislación nacional, a nivel autonómico las reformas habrían de contenerse en los Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica. En los Estatutos de Autonomía posiblemente lo más adecuado sería seguir la línea iniciada por Estatutos como el catalán de 2006 (art. 122) y el andaluz (art. 78) y aragonés (art. 71.27ª) de 2007, esto es, recoger en artículos concretos los instrumentos participativos que se pueden practicar tanto a nivel autonómico como local, marcando las diferencias entre referendo y consulta popular y enumerando (como hacen los artículos citados) las distintas modalidades de consulta

popular que se pueden practicar. En cuanto a las leyes autonómicas, sería necesario que las CCAA regularan de forma específica las consultas populares autonómicas y locales, pues no hay ejemplos de leyes que regulen las consultas populares autonómicas y apenas hay unas pocas leyes específicas que regulen las consultas populares locales (Andalucía, Navarra). El camino adoptado por la Comunidad Valenciana de regular la Participación Ciudadana en su conjunto mediante una única ley (Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana) es interesante, aunque para posteriores leyes que sigan este camino tal vez sería más aconsejable que se centrasen en la Democracia Participativa, pues la Participación Ciudadana es un ámbito más amplio pero que también implica una participación directa menos intensa por parte del ciudadano. Lo que en cualquier caso parece, como mínimo, problemático es el camino adoptado por Cataluña con su innovadora y algo arriesgada Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. Esta ley, aun y más que posiblemente siendo constitucional, no deja de ser una norma jurídica que regula en un ámbito en el que, hasta su llegada, existía una laguna legal: ¿pueden las CCAA realizar referendos? En ninguna norma nacional se preveía explícitamente. Esta ley interpreta el artículo 149.1.32º CE en un sentido favorable a aceptar que las CCAA (y los municipios) sí pueden convocar referendos (siempre que sean sobre sus competencias y que cuenten con autorización del Estado), demostrando con ello una gran capacidad innovadora en el legislador catalán, pero poniendo también de manifiesto que en materia de Democracia Participativa la realidad jurídica autonómica y local del segundo decenio del siglo XXI ha sobrepasado sobradamente el marco Constitucional y legal nacional existente desde hace más de treinta años. Marco que requiere urgentemente una reforma en profundidad, pues, no es que las CCAA no puedan innovar tal y como lo ha hecho Cataluña, pero parece razonable pensar que siempre sería mejor que existiera un renovado marco legal previo mediante el cual el Estado fijase hasta dónde se puede llegar y cómo se puede hacer. La ley catalana, en no poca medida, se basa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su STC 103/2008, de 11 de septiembre. Es evidente que en su redacción tiene muy en cuenta la diferencia que esta sentencia hace entre consulta popular y referendo y que se acoge a ella para evitar ser declarada inconstitucional. No es que esta conducta sea recriminable en el legislador catalán, pero sí que pone de manifiesto las carencias de un sistema legislativo nacional que obliga a los

legisladores autonómicos a acudir a la jurisprudencia al no tener bases firmes a las que acogerse en la legislación nacional.

Por último, en el ámbito local el instrumento jurídico para cualquier tipo de progreso de la Democracia Participativa es el Reglamento de Participación Ciudadana. En la actualidad, no todos los municipios tienen este reglamento. Muchos ni siquiera tienen concejalía de participación ciudadana. Y la mayoría de los que tienen una cosa, o la otra, o las dos, no tienen ni personal especializado, ni una concepción más que utilitarista de la participación, esto es, servirse de ella a modo de publicidad política e instrumento para mantener a los distintos grupos sociales de la localidad satisfechos y cercanos al gobierno municipal. La mejora y ampliación de la Democracia Participativa local (ámbito esencial de la participación) pasa, por tanto, por tres elementos: en primer lugar, una clarificación de la legislación nacional y autonómica en los términos señalados páginas atrás; en segundo lugar, la redacción de un Reglamento de Participación Ciudadana y la constitución de una concejalía de participación ciudadana, viendo a la misma no como una “graciosa licencia” del alcalde o como una herramienta electoral, sino como una verdadera concejalía, en igualdad con las otras en importancia, con un presupuesto adecuado y que de verdad tenga por objetivo fomentar y desarrollar la participación directa de los ciudadanos en la vida pública; en tercer lugar es esencial que el personal de la concejalía de participación ciudadana tenga la especialización y formación adecuada para que ellos, a su vez, colaboren en formar a los ciudadanos del municipio. Las reformas locales serían, en definitiva, legislativas, pero también, y particularmente, administrativas, prácticas y de mentalidad.



## 5. CONCLUSIONES. ¿TIENE FUTURO LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? ¿Y YO CÓMO PARTICIPO?

Desde luego, no con vías de hecho tipo tomar la calle, tan populares en España a lo largo de 2011.<sup>135</sup> Así no se participa. Tomar la calle puede ser útil para llevar a cabo una revolución, para protestar ante la situación social o, incluso, para liberar tensiones y frustraciones personales y colectivas, pero como la Democracia Participativa poco o nada tiene que ver con la revolución, con la protesta, o con la liberación de tensiones, las vías de hecho ninguna relación tienen con la Democracia Participativa. La Democracia Participativa tiene futuro, pero lo tiene como complemento y mejora de la Democracia Representativa, de la cual ella misma surge y sin la cual carecería de anclaje y base desde la cual desarrollarse. Por tanto, es la Democracia Participativa la que tiene que adaptarse a las necesidades de la Democracia Representativa y no creer que mediante la participación asamblearia, directa e improvisada se puede modificar, o incluso substituir, la Democracia Representativa. Eso no va a pasar. Y demos gracias, pues tan malo o incluso peor es que los representantes ignoren a la ciudadanía y gobiernen para intereses ajenos a los generales del pueblo<sup>136</sup>, como que el pueblo se convirtiera, sin ningún tipo de control ni contrapesos, en fuente directa de legislación<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Discúlpese la licencia de bajar a un caso tan concreto y reciente en una obra cuya voluntad es la de tener carácter general, pues cuando las presentes líneas se escriben el mismo aun tenía una importante relevancia en la vida pública española. Para conocer con mayor detalle lo sucedido se recomienda la lectura de los periódicos españoles (El País, El Mundo, etc.) durante los meses de mayo y junio de 2011.

<sup>136</sup> En palabras de Touraine, una clase política, “*que no tendría otro objetivo que su propio poder y a veces, incluso, el enriquecimiento personal de sus miembros*” Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, págs. 61-62.

<sup>137</sup> Es este el conocido argumento de Constant en el que contraponen la “libertad de los Antiguos”, es decir, una Democracia Directa en la que la voluntad de la Asamblea se impone a todo y a todos ignorando los derechos individuales de los miembros de la comunidad, con la “libertad de

Pero si pretender participar mediante vías de hecho no parece muy prudente, ni tampoco destinado a tener mucho éxito, de lo que tampoco pueden caber muchas dudas es de que las manifestaciones y reuniones públicas producidas en España en 2011 (y la agitación general de la sociedad española generada a raíz de ellas) demuestran que la ciudadanía pide (además de una mejor situación económica) más participación, más implicación en su propio gobierno y, especialmente, un mayor control de sus representantes. La cuestión es cómo canalizar ese deseo de participación. Como racionalizarlo evitando algaradas callejeras y consiguiendo mejoras sociales objetivas. Pues, si se aprovecha la legislación y práctica participativas ya existentes, se hacen las reformas legislativas adecuadas y se potencia la Democracia Participativa, el ansia de participación expresada por la ciudadanía puede ser canalizada de un modo que sea satisfactorio para los ciudadanos y productivo para el conjunto de la sociedad. Si no se actúa en el sentido dicho, esto es, si no se aprovechan los instrumentos participativos ya existentes, si no se hacen las reformas necesarias, si no se potencia la participación de modo controlado pero firme, o si simplemente se ignora la petición de la ciudadanía, o se considera que basta con dirigirla hacia el mero voto de castigo para con este o aquel partido político, lo único que se conseguirá será mantener el problema, enquistarlo y hacerlo, a medio y largo plazo, más grande y potencialmente peligroso, especialmente en momentos económicos adversos.

Esta necesidad de potenciar y racionalizar la participación es válida tanto para las autoridades políticas como para el propio pueblo que se lanzó a las calles españolas en 2011. Pues, ¿qué sentido y utilidad tenía concentrarse du-

---

los Modernos”, esto es, una Democracia Representativa en la que la voluntad del Parlamento o del Gobierno no puede ignorar ni los derechos de los individuos, ni el Estado de Derecho. Evidentemente, Constant se posiciona a favor de la “libertad de los Modernos”, pues ésta *“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.”* Constant, B. “De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos”, *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 259-260.

rante días y días en plazas a lo largo de toda la geografía española organizando asambleas improvisadas y peregrinando de una a otra parte de las ciudades para protestar hoy contra un desahucio, mañana contra cualquier otra cosa? Si lo que esos ciudadanos querían era participar y mejorar el modelo político, ¿no hubiera sido mucho más práctico, por ejemplo, que se hubieran constituido en asociación, hubieran reunido las firmas necesarias y hubieran presentado una iniciativa legislativa popular? Y, quien dice una, dice diez. O cien. Nacionales, autonómicas y locales. Con el estado de excitación generalizada que recorrió España en la primavera de 2011 no les hubiera resultado muy difícil recoger dichas firmas. Podían haber presionado a los ayuntamientos (administraciones cercanas y susceptibles de dejarse influir por varios miles de ciudadanos que les presenten una solicitud escrita y coherente con peticiones lógicas y factibles) para que organizaran consultas populares, o presupuestos participativos, o las mismas asambleas de un modo ordenado y fructífero. Pero no lo hicieron. Posiblemente, porque pretender dirigir hacia fines prácticos un movimiento ciudadano sin cabeza visible y aglutinado alrededor de asambleas populares improvisadas es poco menos que una utopía. Y, posiblemente también, porque una protesta callejera, al fin y al cabo, por muy buena voluntad que tengan sus organizadores, es difícil que llegue a ser más que eso. Participar está al alcance del ciudadano. Pero es mediante los instrumentos de la Democracia Participativa como podrá hacerlo, no dejándose llevar por la pasión del momento. Para que la Democracia Participativa tenga futuro deben darse una serie de circunstancias favorables. Por parte del legislador (reforma de la legislación, potenciación de la participación, etc.), pero también por parte del ciudadano, el cual debe ser activo socialmente, pero también debe estar formado cívicamente.

No hemos de dar por hecho que la Democracia tal y como hoy la entendemos es un modelo político inamovible. Puede evolucionar. Pero también puede degenerar. Y posiblemente suceda lo segundo, si no sucede antes lo primero para impedirlo. Uno de los elementos que podrían permitir dicha evolución es la Democracia Participativa. Por su parte, los elementos degenerativos están bien a la vista, son de hecho parte del debate político desde hace bastantes años: el poder excesivo de los partidos políticos que se convierten en “pseudoinstituciones” del Estado y monopolizan la vida



política del país<sup>138</sup>; la desconexión entre los representantes (a los que, no por casualidad, se llama clase –o, recientemente, casta<sup>139</sup>– política debido a su aparente condición de grupo social ajeno al resto de la sociedad) y los ciudadanos<sup>140</sup>; la pérdida del espacio público y del debate racional ante el empuje de las estrategias de mercadotecnia que simplifican el mensaje político convirtiéndolo en una sucesión de eslóganes carentes de verdadera ideología o siquiera de base racional<sup>141</sup>; etc. La Democracia Participativa puede contribuir a paliar estos problemas y elementos potencialmente degenerativos que muestra la Democracia Representativa mediante una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública. Con ello, por un lado se conseguirá que el ciudadano se sienta más implicado con su gobierno y con la propia comunidad de la que forma parte y se evitarán así los alarmantes problemas de falta de identificación de los ciudadanos con su clase dirigente e incluso con el propio modelo democrático; por otro lado, la Democracia Participativa puede contribuir a optimizar el control de los ciudadanos sobre sus representantes mejorando con ello no sólo la visión de los ciudadanos sobre la política, sino el mismo funcionamiento de ésta, pues muchos más serán los ojos que personalmente vigilen y puedan, llegado el caso, cesar al representante que cediera ante la tentación de la corrupción.<sup>142</sup>

La Democracia Participativa no es ninguna utopía. No es Democracia Directa, ni ningún tipo de modelo revolucionario que pretenda cambiar el

---

<sup>138</sup> Como indica Touraine *“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, A. *op. cit.*, Madrid, 1994, págs. 22-23.

<sup>139</sup> Montero, D. *La casta: El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.

<sup>140</sup> Es esta la llamada “Crisis de la Representación” que implica *“la independencia creciente de los partidos políticos respecto a las fuerzas sociales”* y que lleva a que muchos ciudadanos se sientan excluidos de *“una sociedad en la que ya no se sienten participar por razones económicas, políticas, étnicas o culturales.”* Touraine, A. *op. cit.*, Madrid, 1994, págs. 122-123.

<sup>141</sup> Resuenan aquí las ideas de Habermas cuando indica que los partidos políticos se entregan a estas prácticas *“no yendo a la esfera pública a otra cosa que a extraer de él lealtad de una población reducida a masa.”* O de Dienel cuando indica que la ambición de los partidos políticos por *“sobrevivir y expansionarse ha desencadenado asimismo la transformación de partido de tipo ideológico a partido de tipo populista.”* Dienel, P. C. y Harms, H. *op. cit.*, Barcelona, 2000, pág. 51. Habermas, J. *op. cit.*, Madrid, 1998, pág. 460.

<sup>142</sup> Habermas, J. *op. cit.*, Barcelona, 1988, págs. 211-212.

mundo. Sus intenciones son mucho más modestas. Sólo tiene por objetivo mejorar el sistema representativo. Acercarlo a los ciudadanos, implicarlos en él, perfeccionar los sistemas de control y contribuir a crear una conciencia democrática más intensa y más sólida. Como ya se ha señalado, la Democracia no es un modelo político inamovible. Todo evoluciona o degenera, la Democracia también. Puede degenerar e incluso llegar a quebrar. Y no son necesarios escenarios apocalípticos, ni dictaduras. Puede producirse de un modo progresivo, apenas perceptible. Basta con que los elementos degenerativos ya citados sigan existiendo y desarrollándose. Que los ciudadanos se sientan cada día menos identificados e implicados en su sistema de gobierno. Que el tiempo pase. Y un día la Democracia ya no será lo que un par de generaciones antes se entendía por tal. La Democracia Participativa pretende contribuir a impedir esto. Por ello, no ha de ser vista como una amenaza que saque la representatividad de los parlamentos y deslegitime a los gobernantes. Al contrario, la Democracia Participativa debe ser entendida como una herramienta para garantizar la pervivencia de la Democracia Representativa, para mejorarla, sanearla si se quiere, para contribuir a que el ciudadano no se distancie de ella. Por supuesto, la participación directa ha de estar regulada. Ha de ser controlada, racional y moderada. No es posible aceptar como tal una reunión asamblearia que ocupe por vía de hecho el espacio público. Pero tampoco es posible despreciar la voluntad participativa de los ciudadanos por el simple hecho de que los mismos no sepan cómo y con qué instrumentos jurídicos actuar y canalizar dicha voluntad. La Democracia Participativa tiene por fin ordenar dicha voluntad participativa de los ciudadanos, volverla útil y práctica, evitar conflictos sociales y permitir que el ciudadano se sienta escuchado y tenido en cuenta.

La aplicación y desarrollo de los instrumentos participativos puede darse en cualquier ámbito territorial. En el presente el más propicio es el local, pero esto podría cambiar con las reformas legislativas adecuadas ya señaladas. Aplicadas dichas reformas en todos los ámbitos territoriales, el ámbito local, por sus circunstancias y cercanía natural al ciudadano, seguiría siendo posiblemente el que dispusiera de una Democracia Participativa más desarrollada, pero no es inviable pensar que, con una regulación más amplia, sencilla y abierta al ciudadano, la Democracia Participativa regional y, particularmente, la nacional se desarrollaran y alcanzaran cotas más cercanas a las de otros

países europeos con una tradición participativa mucho más prolongada en el tiempo que la española.

En conclusión, el futuro en España de la Democracia Participativa y la capacidad del ciudadano de participar a través de ella depende, en gran medida, de la voluntad del poder político de legislar para ampliarla y potenciarla. Tal y como hoy en día existe, su práctica es marginal en el ámbito nacional, reducida en el regional y algo mayor en el local. Podría ampliarse mucho más. La situación actual permite la participación, pero apenas como un complemento menor del modelo representativo general y casi siempre a voluntad discrecional del poder político. Las reformas a emprender deben fomentar que sean los propios ciudadanos los que inicien algunos procesos participativos e, igualmente, deben permitir que las decisiones de los ciudadanos sean vinculantes. Una Democracia Participativa de demasiado baja intensidad es prácticamente lo mismo que la ausencia de toda Democracia Participativa. Para que la misma tenga relevancia real no basta con la buena voluntad de determinados alcaldes (como sucede en el presente), sino que deben disponerse los cambios legislativos pertinentes para que haya más instrumentos participativos, se amplíe los ya existentes, se permita la iniciación de algunos de los mismos por los ciudadanos y se hagan vinculantes sus decisiones en un mínimo de instrumentos. Si es necesaria una mayor y mejor regulación, también es necesaria una mayor práctica por parte de las administraciones, las cuales deben cambiar su perspectiva sobre la Democracia Participativa, dejar de verla como una graciosa concesión a los ciudadanos y al “ideal democrático” (o peor, un mero mecanismo publicitario) y entenderla como un elemento necesario para la mejora del gobierno y la administración que tienen encomendados. Esto se debe materializar, por ejemplo, en la existencia de reglamentos de participación y concejalías de participación en un número mucho mayor de ayuntamientos.

Pero la actuación de las administraciones no basta, el ciudadano debe concienciarse de que puede participar más, pero que debe hacerlo dentro de las reglas y normas establecidas, que debe adquirir conocimientos para poder participar de un modo productivo y que no basta con exigir más participación, sino que también hay que ser capaz de practicar los instrumentos ya existentes y los que hayan de existir. La Democracia Participativa no tiene razón de ser sin el ciudadano. Existe por y para él. Para garantizarle una mayor calidad democrática. Pero su diferencia fundamental con la Democracia Representativa

es que el ciudadano adquiere una responsabilidad mayor en los instrumentos participativos que en la elección de representantes, pues si la segunda sólo exige depositar un voto, la primera puede pedir una actitud activa mucho más intensa y prolongada en el tiempo, además del dominio de unos conocimientos teóricos mínimos (¿o quién podría votar con conocimiento de causa en unos presupuestos participativos sin conocer el precio de las obras que se propone realizar, las repercusiones de su realización, las necesidades concretas de los distintos barrios, etc.?). La Democracia Participativa es un derecho de los ciudadanos, pero es un derecho que exige importantes deberes. De los gobernantes depende promocionarla, pero de los ciudadanos darle su razón de ser.



## 6. GLOSARIO<sup>143</sup>

**Democracia Representativa:** modelo de gobierno en el 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. Los representantes, si bien no están sometidos a mandato imperativo alguno y no son delegados de sus representados, serán responsables ante sus representados, los cuales ejercerán sobre ellos un control.

**Democracia Participativa:** conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la Democracia Representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la Democracia Participativa es profundizar en la Democracia.

**Democracia Directa:** forma de gobierno que, en principio<sup>144</sup>, carece de representantes para la toma de decisiones, pues éstas las toma la ciudadanía

---

<sup>143</sup> En el presente glosario, y a salvo de las particularidades de cada legislación nacional y de las distintas opiniones doctrinales, se dan definiciones generales que pretenden poder ser aplicadas en cualquier país.

<sup>144</sup> En principio porque, en la práctica, hasta la Democracia Directa en Atenas se servía de multitud de intermediarios y representantes (el consejo/senado o *Bulé*, los *arcontes temotestas*, los *arcontes nemotestas*, etc.) que permitían que las propuestas de los ciudadanos y la voluntad de la asamblea se realizaran de forma coherente y se transformaran en normas jurídicas aplicables. Salvo lo que puedan decir las nuevas tecnologías (y, posiblemente, tampoco), la Democracia Directa “pura”, es decir, sin ningún tipo de representante, es una utopía y ni en la mismísima Atenas existió. Si se observan los distintos modelos democráticos que la Historia nos ha dado, es sencillo comprobar que la necesidad de algún tipo de representación aparece como un elemento consustancial al propio modelo democrático sea cual sea su formulación.

directamente. En la Democracia Directa los ciudadanos deciden reunidos en un recinto o 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. Con Democracia Directa, más que a ninguna formulación política existente en la actualidad, se hace referencia a la democracia de la antigüedad clásica, a la democracia ateniense.<sup>145</sup>

**Democracia Semi-Directa:** término que hace referencia a aproximadamente lo mismo que la Democracia Participativa, es decir, a la introducción de instrumentos participativos en la Democracia Representativa, si bien la expresión Democracia Semi-Directa es anterior en el tiempo a la de Democracia Participativa y en la actualidad se encuentra en proceso de desaparición. Debido a la mayor antigüedad de este término, el mismo es menos ambicioso que la Democracia Participativa, tanto en el número de instrumentos participativos que se pretende introducir en la Democracia Representativa, como en las características de los mismos. Igualmente, la Democracia Semi-Directa no suele incluir elementos definitorios de la Democracia Participativa como la especial importancia de lo local.

**Democracia Deliberativa:** modelo democrático basado en la deliberación, es decir, en la posibilidad de llegar a consensos y buenas decisiones a través de procesos deliberativos en la esfera pública. Para que esto sea posible es necesario que haya una masa crítica de ciudadanos informada y activa que tenga un conocimiento razonado de sus preferencias y del procedimiento democrático, el cual se logra mediante la deliberación.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> No hay que ignorar, no obstante, que para un importante número de autores (IRI, Lissidini, etc. por citar algunos nombrados en la Bibliografía de esta obra) Democracia Directa no es un término que haga referencia a una realidad pretérita, sino a todos aquellos instrumentos jurídicos que en la actualidad permiten al ciudadano decidir directamente en los asuntos públicos sin necesidad alguna de representantes; mientras que Democracia Participativa serían aquellos instrumentos que permiten al ciudadano participar en la toma de decisiones, pero no decidir, pues la decisión final la tiene la autoridad política. En este sentido, por ejemplo, para estos autores, la Revocación de Mandato sería Democracia Directa, pues son los ciudadanos los que toman la decisión final; mientras que los Presupuestos Participativos serían Democracia Participativa, ya que los ciudadanos participan, pero la decisión final la tiene la autoridad municipal.

<sup>146</sup> Jorba Galdós, L. "Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 14, abril 2006, págs. 47-69.

**Democracia de Consenso**<sup>147</sup>: modelo democrático especialmente popular en Suiza cuyo objetivo es incluir el mayor número de participantes (partidos políticos, sindicatos, minorías, grupos sociales, etc.) en el proceso político para llegar a decisiones por medio del consenso. El modelo político suizo hace que sea relativamente sencillo revocar una decisión parlamentaria mediante un referendo, por ello resulta de especial interés que todas las decisiones políticas incorporen y sean apoyadas por la mayor parte del espectro político y social para evitar su posterior revocación popular.

**Participación Ciudadana**: consiste en que el ciudadano tome parte en la vida pública y política de su comunidad. La Participación Ciudadana es un conjunto de actuaciones y actividades cuantitativamente mayor pero de intensidad participativa menor que la Democracia Participativa, que es cuantitativamente menor pero de intensidad participativa mayor. La Participación Ciudadana “engloba” a la Democracia Participativa y, así, todo lo que es Democracia Participativa es Participación Ciudadana, pero no todo lo que es Participación Ciudadana es Democracia Participativa. La Democracia Participativa aparece como el “núcleo duro” de la Participación Ciudadana, caracterizándose por la toma de decisiones (vinculantes o no) por el ciudadano, mientras que la Participación Ciudadana sólo conlleva la intervención del ciudadano en algún momento del proceso político que no tiene por qué ser el decisorio.

**Fenómeno Participativo**: término del que se ha servido en diversas ocasiones la jurisprudencia constitucional y que hace referencia a todas aquellas formas de participación que regula la Constitución a lo largo de su articulado, incluyendo entre ellas mandatos de carácter general dirigidos a los poderes constituidos para que promuevan la participación en determinados ámbitos (artículos 9.2 CE y 48 CE), el derecho a participar directamente en los asuntos públicos derivado del artículo 23.1 CE (artículo en el que se fundamenta en España la Democracia Participativa y la Participación Ciudadana) y también otros derechos subjetivos que, siendo de participación, no son de participación política como el recogido en el 23.1 CE.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, *Guía de la Democracia Directa en Suiza y más allá*, IRI, Marburgo, 2007, pág. 230.

<sup>148</sup> Para el Tribunal Constitucional (STC 119/1995, de 17 de julio, y, citando a la anterior, STC 103/2008, de 11 de septiembre) algunos de estos derechos subjetivos son: el derecho de los ciudadanos a participar en la programación de la enseñanza (27.5 CE), en la Administración de



**Gobernanza:** con ella se hace referencia a una visión del gobierno construida alrededor de la cooperación y las estructuras en red. Desde la perspectiva 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 de la comunidad. Es una concepción del gobierno descentralizada, cooperativa y que trata de implicar a cuantos más actores sociales sea posible. 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 haciendo partícipe a toda o a una gran parte del tejido social.

**Referendo:** instrumento participativo por el que se somete al voto popular una norma jurídica, esto es, una Constitución, una ley, etc. El objeto de la votación ha de ser siempre de naturaleza jurídica.<sup>149</sup> Los referendos pueden ser de distintas clases: obligatorios, facultativos, vinculantes, consultivos, etc.

---

Justicia (125 CE), en la Seguridad Social (129.1 CE), etc. Es interesante destacar que el TC no utiliza ni la expresión Democracia Participativa, ni la expresión Participación Ciudadana en sus sentencias, sino que se sirve de la de Fenómeno Participativo para referirse al conjunto de todas las formas de participación que regula la Constitución y a la de Democracia Directa para aquellas de carácter estrictamente político (y directo) que se derivan del artículo 23.1 CE.

<sup>149</sup> Si bien esta es la definición de carácter general aplicable a cualquier país (aunque en la práctica coloquial las expresiones referendo, plebiscito y consulta popular tienden a usarse como sinónimos), en España se sigue una conceptualización particular derivada en gran medida de la estructura territorial del Estado y de los conflictos de competencias entre las distintas administraciones. Así, la STC 103/2008, de 11 de septiembre, f. j. 2º, define el referendo en los siguientes términos: *“el referéndum es, por tanto, una especie del género ‘consulta popular’ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral [expresivo de la voluntad del pueblo [STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10]] conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23 CE (...)”* El TC, por tanto, considera al referendo un tipo especial de consulta popular caracterizado por una serie de requisitos. Si estos requisitos se dan nos encontramos ante un referendo y, si no, ante una consulta popular. Esta sentencia se dictó como respuesta a un referendo (al que se denominaba consulta popular en la ley autonómica que lo convocaba: 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

**Plebiscito:** instrumento participativo por el que se somete al voto popular un acto de naturaleza política o gubernamental. El plebiscito no gira alrededor de una norma jurídica como en el caso del referendo, sino alrededor de una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica. Debido a su objeto, el plebiscito ha sido utilizado en diversas ocasiones por gobernantes (no democráticos o democráticos pero de tendencias populistas) que deseaban legitimar su gobierno o a ellos mismos apelando al voto popular.

**Consulta Popular:** término genérico que hace referencia tanto a los referendos, como a los plebiscitos, como a cualquier pregunta que se haga a la ciudadanía desde los poderes públicos.<sup>150</sup>

**Iniciativa Popular:** solicitud dirigida al poder político por parte de la ciudadanía para la adopción de una norma jurídica o medida política. Dicha solicitud debe ser respaldada por un número determinado de ciudadanos en los términos en que establezca la ley. La formulación más habitual de la iniciativa popular es la iniciativa legislativa popular, la cual consiste en la presentación de una proposición de ley con el fin de que la autoridad política regule una determinada materia en los términos solicitados por la ciudadanía. Otros tipos de iniciativa popular son: la iniciativa para la realización de una reforma constitucional, la iniciativa para la realización de una convocatoria constituyente, la iniciativa para la convocatoria de un referendo consultivo, la iniciativa para la realización de un referendo para la derogación total o parcial de leyes, la iniciativa para el sometimiento a ratificación popular de tratados internacionales, la iniciativa para la realización de una consulta popular para llevar a cabo una revocación de mandato, etc.

---

normalización política) que se pretendía realizar en el País Vasco y que el TC impidió al considerar que las instituciones autonómicas vascas no tenían competencia para llevarlo a cabo.

<sup>150</sup> Como ya se ha señalado en la nota número 23, esta es la definición general aplicable a cualquier país, si bien en España por consulta popular hay que entender lo indicado en la STC 103/2008, de 11 de septiembre. En la práctica española (tal como se desprende de los Estatutos de Autonomía y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) con consulta popular se hace referencia esencialmente (y con la salvedad de normas jurídicas como la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, y los efectos que las mismas puedan tener a medio y largo plazo sobre el conjunto de la legislación y práctica autonómicas) a las preguntas a la ciudadanía realizadas en los ámbitos local y autonómico, mientras con referendo se hace referencia a las preguntas a la ciudadanía realizadas en el ámbito nacional.

**Asamblea Abierta:** 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 cabildo abierto en Iberoamérica. En la actualidad el mecanismo de la asamblea abierta es, en muchos casos, una herramienta para llevar a cabo otros instrumentos de la Democracia Participativa tales como los presupuestos participativos, los núcleos de intervención participativa, etc.

**Revocación de Mandato:** 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 iniciativa 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 o revocado su mandato si no lo resulta.

**Presupuestos Participativos:** instrumento participativo (en principio local, aunque en teoría también puede ser regional o incluso nacional) mediante el cual el gobierno municipal consigna una parte del presupuesto del municipio (generalmente del presupuesto dedicado a obras y servicios) para su distribución y utilización en aquellos objetivos que decida no el gobierno municipal unilateralmente, sino dicho gobierno municipal en colaboración con los vecinos del municipio. La participación de los vecinos se materializará en distintas acciones a lo largo de las diferentes fases del proceso. Estas acciones irán desde la propuesta de objetivos, hasta la decisión sobre objetivos.

**Núcleos de Intervención Participativa:** son un grupo de personas escogidas al azar y divididas en grupos de trabajo que durante unos días quedan liberadas de sus tareas cotidianas y a las que se les pide que, en el marco de unas jornadas de trabajo y siendo remuneradas por ello, participen en la discusión y resolución de alguno/s de los problemas de la localidad (barrio, provincia, etc.) de la que forman parte, siendo ayudados para ello por moderadores, asesores y técnicos y en colaboración con las organizaciones y asociaciones de la localidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar de Luque, L. y Blanco Canales, R. *Constitución española 1978-1988*, CEC, Madrid, 1988.
- Alzaga Villaamil, Ó.  
*Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VII, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985.  
*Derecho político español según la Constitución de 1978*, Edersa, Madrid, 1996.
- Arjona, E. y Corrales, L. *Historia del mundo contemporáneo*, Teide, Barcelona, 1995.
- Attlee, C. *As it happened*, Heinemann, London, 1954.
- Auer, A. “Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera”, *Amministrare*, nº 2, 1999.
- Aubert, J. F., “Switzerland”, en Butler y Ranney, *Referendums: A comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for public policy research, Washington, 1978.
- AAVV. *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Escola d’ Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001.
- 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.
- Belmonte, E. “Cataluña prohíbe los toros”, *Diario El Mundo*, 28 de julio de 2010.  
[www.elmundo.es/elmundo/2010/07/25/barcelona/1280081754.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/25/barcelona/1280081754.html)
- Carrizo Couto, R. “Suiza rechaza en referéndum el veto local a la concesión de nacionalidad”, *Diario El País*, 2 de junio de 2008.

- [www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/rechaza/referendum/veto/local/concesion/nacionalidad/elpepiint/20080602elpepiint\\_5/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suiza/rechaza/referendum/veto/local/concesion/nacionalidad/elpepiint/20080602elpepiint_5/Tes/)
- Congreso de los Diputados. Portal temático de la Constitución Española. <http://narros.congreso.es/constitucion/elecciones/referendos/>
  - Consejo Nacional Electoral. Junta Nacional Electoral. Gerencia General de Automatización. República Bolivariana de Venezuela. [www.cne.gov.ve/referendum\\_presidencial2004/](http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/)
  - Constant, B. “De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos”, *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
  - Criado de Diego, M. *Representación, Estado y Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
  - Delley, J.D. y Mascotto, C. *Parler des droits populaires. Les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe*, C2D, Université de Genève, 1997.
  - Diccionario Merriam-Webster. [www.merriam-webster.com/dictionary/caucus](http://www.merriam-webster.com/dictionary/caucus)
  - Dienel, P. C. y Harms, H. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000.
  - Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, Ministerio de la Vivienda de España. [www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html](http://www.habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html)
  - Finkelkraut, A. *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía*, Anagrama, Barcelona, 1982.
  - Font, N. *Democràcia i participació ciutadana*, Mediterrània, Barcelona, 1998.
  - Garea, F. “Rubalcaba propone el escaño 351”, *Diario El País*, 14 de agosto de 2011. [www.elpais.com](http://www.elpais.com)
  - Gobierno de Suiza. [www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7791356](http://www.swissinfo.org/spa/swissinfo.html?siteSect=43&sid=7791356)  
[www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos\\_pol\\_ticos\\_del\\_ciudadano.html](http://www.swissworld.org/spa/gobierno/Derechos_pol_ticos_del_ciudadano.html)
  - Guardia, C. de la, *Proceso político y elecciones en Estados Unidos*, Eudema, Madrid, 1992.
  - 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.
  - Harms, H. *Núcleos de intervención participativa*, 2003. [www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html](http://www.la-concha.de/participacion-ciudadana/index.html)

- Ibáñez Macías, A. *El referéndum local en España: régimen jurídico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2005.
- Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, *Guía de la Democracia Directa en Suiza y más allá*, IRI, Marburgo, 2007.
- Jorba Galdós, L. “Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº 14, abril 2006, págs. 47-69.
- Jung, O. *Democracia directa en Alemania. Tendencias desde 1989*, Goethe Institut Inter Naciones, Bonn, 2001.
- Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977.
- Kornblith, M. *Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela*, International IDEA, Buenos Aires, 2007.
- Lissidini, A.  
 “¿Cómo investigar la Democracia Directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios”, *Documento de Trabajo*, nº 27, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, noviembre 2007.  
*La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?*, C2D, Zurich, 2008.  
 “Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?”, *Documento de Trabajo*, nº 32, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, abril 2008.
- Martenet, V. “Il referendum nei comuni svizzeri”, *Amministrare*, nº 2, 1999.
- Micotti, S. y Bützer, M. *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes, 1990-2000*, C2D, Université de Genève, 2003.
- Montero, D. *La casta: El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.
- Mora, M. “Los italianos rechazan la energía nuclear y la inmunidad de Berlusconi”, *Diario El País*, 13 de junio de 2011.  
[www.elpais.com/articulo/internacional/italianos/rechazan/energia/nuclear/inmunidad/Berlusconi/elpepuint/20110613elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/italianos/rechazan/energia/nuclear/inmunidad/Berlusconi/elpepuint/20110613elpepuint_1/Tes)
- Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referendun*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Jaén, 1994.
- Piquer, I. “¿Qué es un caucus?”, *Diario Público*, 3 de enero de 2008.  
[www.publico.es/internacional/033478/que/caucus](http://www.publico.es/internacional/033478/que/caucus)
- Prud’Homme, J. F. *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, Méjico D.F., 2001.

- Ramírez Nárdiz, A.  
*Democracia Participativa. La Democracia Participativa como profundización en la Democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.  
*Democracia Participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, 2010.  
“Los presupuestos participativos como instrumento de la Democracia Participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 66, Universidad de Valencia, 2011, págs. 157-174.
- Rodríguez, P. “¿Qué es un caucus?” *Diario ABC*, 4 de enero de 2008.  
[www.abc.es/hemeroteca/historico-04-01-2008/abc/Internacional/que-es-un-caucus\\_1641533521684.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-04-01-2008/abc/Internacional/que-es-un-caucus_1641533521684.html)
- Rohr, J. *La démocratie en Suisse*, Économica, París, 1987.
- Ruiz López, F. *La iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos en el ordenamiento autonómico español*, tesis doctoral, Universidad de Almería, 2007.
- Sciarini, P. y Trechsel, A.H. *Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?*, C2D, Zurich, 1996.
- 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.
- Torreblanca, J.I. *El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción*, Real Instituto Elcano, 2005.  
[www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/Europa/ARI+27-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/ARI+27-2005)
- Touraine, A. *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.







La **Democracia Participativa** constituye en el presente una de las más relevantes áreas de desarrollo del Derecho y la Ciencia Política. La práctica de los distintos instrumentos de los que se compone (referendos, iniciativas populares, revocatorias de mandato, presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, etc.) se multiplica exponencialmente ante las demandas cada vez mayores por parte de los ciudadanos de participar en la vida pública, controlar la acción de sus gobernantes y ser tenidos en cuenta. La presente obra pretende explicar de un modo sencillo y ameno, a la par que detallado y completo, partiendo de experiencias reales y analizando la regulación jurídica y la jurisprudencia más reciente, en qué consiste la Democracia Participativa, cómo se pone en práctica tanto en España como en los países de nuestro entorno, cuál es su presente y su futuro y, lo más importante, cómo puede el ciudadano participar más y mejor convirtiéndose en sujeto activo y protagonista del que está llamado a ser uno de los cambios sociales más relevantes del nuevo siglo.

**Alfredo Ramírez Nárdiz** es Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Alicante, profesor de Derecho en la Universidad Católica San Antonio de Murcia e investigador especializado en Democracia Participativa. En este ámbito de investigación ha publicado la monografía *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia* y diversos artículos en revistas científicas tales como Los presupuestos participativos. La experiencia de San Juan de Alicante o El debate en torno a los mecanismos de democracia participativa durante el proceso constituyente, así como impartido más de 30 conferencias en congresos internacionales. Es columnista de opinión en los diarios La Opinión de Murcia y La Verdad de Alicante.