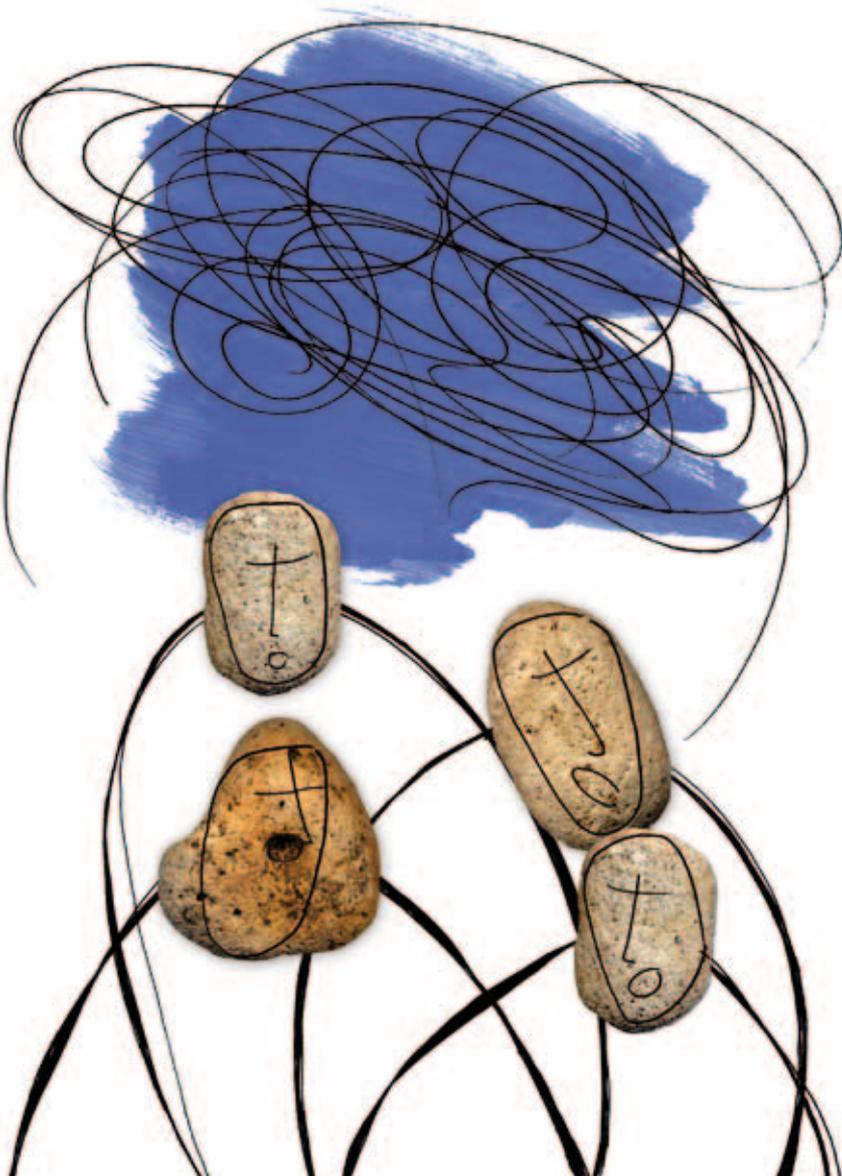


03

# DELIBERACIÓN

REVISTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA



REVISTA

OCTUBRE\_2013



 **GOBIERNO DE ARAGON**

Departamento de Presidencia y Justicia



Octubre 2013

*Nº3. Deliberación.*

*Revista para la mejora de la calidad democrática*

**Promueve y edita**

Dirección General de Participación Ciudadana,  
Acción Exterior y Cooperación  
Departamento de Presidencia y Justicia  
Gobierno de Aragón

**Coordinación**

Dirección General de Participación Ciudadana,  
Acción Exterior y Cooperación

Depósito Legal  
Z-3282/2010

ISBN-13  
978-84-8380-205-2

ISSN  
2172-3265

**Ilustración de portada  
y diseño de la maqueta**  
«2+dos»

**Maquetación interior**  
«Base Digital»

**Imprime**  
Arpirelieve

**Tipo de papel**  
Cyclus Print, 115 g/m<sup>2</sup> .  
Fibras recicladas 100% post consumo



# ÍNDICE

## I ESTUDIOS ..... 7

**JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE**

### **ALGUNAS NUEVAS REFLEXIONES**

#### **SOBRE LA GOBERNANZA..... 9**

- 1 Breve introducción y planteamiento general ..... 9
- 2 El fenómeno y el proceso de crisis del mundo contemporáneo..... 10
- 3 El paradigma de la gobernanza democrática ..... 12
  - 3.1 Aspectos generales dignos de consideración ..... 12
  - 3.2 El concepto de gobernanza..... 12
  - 3.3 Las características de la gobernanza..... 13
- 4 Gobernanza y capacidad de gobernar ..... 14
- 5 Epílogo ..... 16
- 6 Referencias bibliográficas y bibliografía básica consultada. 17

**QUIM BRUGUÉ**

### **REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA: UN MARCO PARA**

#### **DESARROLLAR EL GOBIERNO ABIERTO..... 21**

- 1 La doble crisis de legitimidad ..... 22
  - 1.1 Sin confianza en los mimbres del sistema político-administrativo ..... 22
  - 1.2 Insatisfechos con el resultado del sistema político-administrativo ..... 23
- 2 Instituciones y políticas públicas desbordadas..... 24
- 3 Entre la representación y la participación directa..... 26
  - 3.1 El Siglo de Oro y el colapso de la democracia directa..... 26
  - 3.2 La Constitución de Filadelfia y los límites de la democracia representativa..... 29
- 4 Gobierno abierto: democratizar la representación..... 31
  - 4.1 Transparencia: una administración de cristal..... 32

4.2 Democratizar las políticas públicas .....	33
4.3 Administración inteligente .....	34
4.4 Redefinir la representación pública.....	35
5 Finalmente.....	36
6 Bibliografía.....	37

**CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

**HACIA LA INNOVACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO A TRAVÉS DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN: UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL..... 39**

1 Aproximación .....	39
2 La dimensión constitucional de los derechos autonómicos de participación.....	40
3 La fundamentalización del derecho de participación ciudadana .....	46
4 Problemática constitucional en torno al ámbito subjetivo de los nuevos derechos y procesos autonómicos.....	47
4.1 Restricciones subjetivas de la participación en el espacio autonómico.....	47
4.2. En el ámbito objetivo.....	55
5 Bibliografía.....	58

**ESTHER MARTÍN**

**LA LEY CATALANA DE CONSULTAS POPULARES POR VÍA DE REFERÉNDUM..... 59**

1 Introducción.....	59
2 La institución del referéndum y la competencia autonómica en materia de consultas populares.....	60
2.1 La STC 103/2008 y el derecho a decidir del pueblo vasco	61
2.2 La STC 31/2010, sobre el estatuto catalán .....	62
3 La ley catalana de consultas populares por vía de referéndum .....	63
3.1 Características del modelo de referéndum.....	65
3.2 Titulares del derecho de voto y del derecho a promover las consultas .....	71
4 El recurso de inconstitucionalidad contra la ley de consultas por vía de referéndum.....	76
5 Referencias bibliográficas .....	79

**MATTEO NICOLINI**

**MARCO TEÓRICO Y REALIDAD CONSTITUCIONAL: REFLEXIONES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ÁMBITO LOCAL EN ITALIA..... 81**

1 Las distintas perspectivas de estudio de la participación ciudadana en el ámbito local.....	81
2 La primera perspectiva: el marco teórico y la realidad constitucional .....	82

3	La segunda perspectiva: teoría de la participación y soberanía en la realidad constitucional del ordenamiento italiano	87
4	Tercera perspectiva: competencias legislativas y fuentes reguladoras de la participación ciudadana como forma «territorial» de la soberanía popular	90
5	Cuarta perspectiva: el nivel local como «laboratorio» participativo. Consideraciones conclusivas	93
6	Bibliografía	97

## **FRANCISCO SOTO BARRIENTOS**

### **EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN Y DEL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO ..... 99**

1	La consolidación del referéndum en constitucionalismo occidental.....	99
2	La regulación constitucional del plebiscito en Chile .....	103
3	La irrupción de una nueva mirada sobre la participación.....	105
4	El plebiscito en la constitución de 1980.....	109
5	Balance de la implementación del modelo participativo establecido en la constitución de 1980.....	115
6	Bibliografía.....	118

### **NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS.... 121**





| ESTUDIOS





**JOSÉ MANUEL  
CANALES ALIENDE**  
*Catedrático de Ciencia Política  
y de la Administración de  
la Universidad de Alicante,  
España.*

## ALGUNAS NUEVAS REFLEXIONES SOBRE LA GOBERNANZA

---

### **1 BREVE INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL**

Estamos inmersos, como es sabido, en un contexto de crisis que es compleja y diversa, que a la vez no es sólo nueva, sino que además tiene propias características; y que si bien parece que ha surgido de pronto y sobre todo sin parecer que estaba prevista y por llegar; y a pesar de ello ya había sido anticipada por números autores.

Esta crisis a su vez es mundial y presenta varias facetas o caras, ya que no es sólo de carácter económico, sino también y además social, política y de valores.

Las causas de la actual crisis son múltiples, lo cual la hace compleja, como se ha dicho precedentemente, y entre ellas, se podrían citar las siguientes: a) la globalización económica; b) la destrucción del medio ambiente y de sus múltiples manifestaciones, en muchos lugares del planeta, y el incumplimiento o no del protocolo de Kyoto; c) los movimientos migratorios, la superpoblación mundial y el envejecimiento de la población; d) la falta de desarrollo y cohesión social; e) el individualismo egoísta de las personas y de las sociedades; f) el clientelismo y la corrupción política y administrativa; g) la pérdida del papel regulador y sancionador del Estado; h) la falta de garantías y derechos para las minorías; i) la ausencia del llamado «buen gobierno» y de la transparencia democrática; j) la falta de una autoridad mundial, que haga frente a esta y a otras problemáticas.

La ausencia a su vez de una autoridad mundial ha producido también, fruto de la crisis múltiple antes mencionada, una crisis del modelo y de las tareas tradicionales del Estado contemporáneo, y de las formas de gobernar y gestionar lo público.

España, como es lógico, no ha permanecido ni al margen ni inmune ante esta crisis económica mundial; si bien a esa incidencia se unen los problemas estructurales pendientes de resolver, fundamentalmente en materia económica. Nuestra crisis económica es estructural, compleja y múltiple<sup>1</sup>, y se inserta además en la crisis de la Unión Europea a la que pertenecemos, y que nos condiciona notablemente<sup>2</sup>.

## 2 EL FENOMENO Y EL PROCESO DE CRISIS DEL MUNDO CONTEMPORÁNEO

El presente siglo se caracteriza, entre otras novedades, por una profunda metamorfosis del modelo de Estado heredado del pasado siglo veinte, y por una crisis plural y profunda en su concepción, legitimación y actuación. Ahora bien, esta crisis que opera en él, no es de desaparición, ni de debilitamiento, sino sólo de transformación de sus funciones y tareas. Es precisamente esta crisis, vista en positivo, lo que está haciendo que éste surja de nuevo con fuerza, y que se postule su fortalecimiento frente a su debilidad institucional fruto de los efectos económicos y sociales de los últimos veinte años del pasado siglo XX.

La teoría clásica del Estado, que tiene sus orígenes en el siglo XIX en el nacimiento del Estado Liberal de Derecho, postulaba tres principios esenciales de éste, a saber: Soberanía, Territorio y Población; los cuales a su vez han dejado de ser tales, y sobre todo de forma excluyente. La crisis de la soberanía excluyente territorial y competencial, los movimientos migratorios, los procesos de integración supra e internacional y de actuación en red; han cambiado de forma relevante la vieja visión y actuación estatal. El modelo clásico del Estado - Nación, no sirve; pero ello no implica necesariamente, la desaparición misma del Estado como fórmula organizativa e institucional de organización política y administrativa surgida tras el Medioevo. Hace falta otro Estado diferente, más racional, más modesto, más facilitador y menos intervencionista, más eficaz y transparente.

El nuevo contexto del Estado, se puede caracterizar básicamente por las notas siguientes:

- a) Globalización de la economía y de la sociedad.
- b) Recursos limitados, con expectativas crecientes.

---

<sup>1</sup> Véase entre múltiples diagnósticos, los dos siguientes: Fundación Everis. *Un momento clave de oportunidad para construir entre todos la España del futuro. Una visión optimista pero contundente de la sociedad civil española*. Madrid, 2.010; y *Lo que hay que hacer con urgencia*. Juan VELARDE (coordinador) y 32 economistas importantes de España. Editorial Actas. Madrid, febrero de 2.011

<sup>2</sup> Véase para mayor detalle: Anthony GIDDENS. *Europa en la era global*. Editorial Paidós. Barcelona, 2007.

- c) Déficit y crisis fiscal.
- d) Complejidad, heterogeneidad e interdependencia, socioeconómica, cultural y política.
- e) Nuevas tecnologías.
- f) Cambio dinámico y acelerado.
- g) El papel de las telecomunicaciones. «Era de la información», o «Era digital».
- h) Incertidumbre del cambio.
- i) Papel del conocimiento y del «capital intelectual».
- j) Creciente demanda de decisión y participación de la sociedad civil.
- k) Procesos de integración supranacional. «Procesos de multigobierno» y «de relaciones intergubernamentales».
- l) Revitalización del mundo local.
- m) Dualización y exclusión social.
- n) Envejecimiento de la población y aumento de la esperanza de vida.
- o) Desempleo.
- p) Concepción temporal del trabajo y por proyectos.

«Un Estado arrogante, omnipresente y onmicompetente, es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales. Solo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles, ayudándolos a realizar por si mismos sus objetivos» (Michel CROZIER, 1989).

«Además, hoy en día estamos ante el fenómeno de una crisis múltiple, fruto del proceso de globalización, en el que estamos insertos; y entre sus efectos además de los económicos, climáticos y sociales, están los políticos, una de cuyas manifestaciones es la debilidad de la democracia. Frente a esta realidad, que es algo más compleja que los clásicos ciclos del capitalismo, hace falta reivindicar y fortalecer la ciudadanía, la democracia de calidad, y los derechos humanos (Alain TOURAINE, 2011)».

Esta debilidad de la democracia conduce también sin duda, a un debilitamiento del Estado y de las estructuras del mismo, y a una sociedad del riesgo global (Ulrich BECK, 2006), lo cual implica la necesidad de un desarrollo de las capacidades de previsión y de respuestas rápidas y eficaces, frente a estos nuevos fenómenos, en el gobierno y en las Administraciones Públicas.

Ahora bien, estos cambios operados en el modelo del Estado, no han sido algo aislado y de forma estática; sino que por el contrario, han afectado directa y lógicamente al mode-

lo institucional y procedimental de las Administraciones Públicas y a la Gestión Pública y a las técnicas utilizadas, y ello con la aparición del fenómeno de las nuevas tecnologías; y además de forma compleja y dinámica.

Las transformaciones resultantes del nuevo contexto y demandas de lo público, obvia y lógicamente conducen a un nuevo planteamiento de abordar el estudio y las respuestas a los asuntos públicos o problemática pública. La postmodernidad requiere una nueva teoría y una nueva praxis política.

Si los hechos, el contexto, los problemas, y las demandas de lo público son diferentes; habrán de tener una respuesta diferente, y una forma o modo diferente la capacitación para abordar y responder a ello.

### **3 EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA**

#### **3.1 ASPECTOS GENERALES DIGNOS DE CONSIDERACIÓN**

Tradicionalmente y con una consideración puramente estática se estudiaba el gobierno, desde una perspectiva estrictamente institucional y organizativo - competencial. Es decir, se estudiaba básicamente el número y las características de los miembros del gobierno, las competencias del gobierno como órgano colegiado y de sus miembros, la figura del presidente, etc.

Posteriormente y en la década de los ochenta, fruto de la llamada crisis del Estado de Bienestar, y ante la respuesta de la llamada «nueva gestión pública»; se planteó el estudio añadido del gobierno en acción y sus resultados e impactos, fruto de la aparición del concepto de gobernabilidad. El gobierno debería estar legitimado no sólo por su origen representativo, sino también por su comportamiento y resultados.

Una tercera consideración o fase, añadida a las anteriores, es la de la gobernanza, que implica un nuevo paradigma de visión del gobierno, haciendo hincapié en su capacidad relacional con la sociedad civil y la ciudadanía. Capacidad pues de los gobiernos para relacionarse y coordinarse con todas las instituciones, movimientos, y actores sociales y políticos.

#### **3.2 EL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

Según la Real Academia de la Lengua Española, en su sesión del 21 de diciembre de 2000, su definición es así: *«Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía»*

La gobernanza además viene exigida en la actualidad también, por una nueva visión de la democracia, a la vez que se le exige mayor calidad, reflexión, y transparencia, ideales que se expresan y se incluyen dentro del movimiento intelectual del llamado «republicanismo cívico».

Los gobiernos serían pues un instrumento privilegiado y muy adecuado, no el único, para el logro de esas demandas y características de la «democracia republicana» actual, que implica además no sólo es fortalecimiento de las instituciones democráticas, sino también el reforzamiento de los ideales y valores cívicos públicos (o de la «res pública»).

Patrick LE GALES (2007), entre otros muchos autores que podrían citarse, define así a la gobernanza: «como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales e institucionales, con la finalidad de cumplir objetivos definidos y debatidos colectivamente. La gobernanza implica pues un conjunto de instituciones, de redes, de directivas, de reglamentaciones, de normas, de usos políticos y sociales, así como de actores públicos y privados que contribuyen a la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, y a su orientación, a la capacidad de dirigir, y a la de prestar servicios; y asegurar también su legitimidad».

### 3.3 LAS CARACTERÍSTICAS DE LA GOBERNANZA

Las características de la gobernanza, son las siguientes:

- a) La gobernanza, es ante todo un modo de gobernar; no es pues el único, y se deduce además que es un novedoso modo de gobernar. Este modo de gobernar tendrá por tanto sus propias características diferenciadoras de otros.
- b) La gobernanza es un arte. Requiere pues un rodaje, una experimentación, un aprendizaje. No es una fórmula mágica o teoría completa, que nos dé la respuesta inmediata y concreta. El carácter de arte, hace que necesite desarrollarse y experimentarse hasta lograr resultados satisfactorios.
- c) El arte o modo de gobernar es un medio o instrumento, para lograr que sí es claro e inequívoco, aunque genérico y programático: «El logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero».
- d) Este fin del desarrollo no es único sino plural y complementario: «Desarrollo económico, social e institucional»; alejándose de la concepción unidimensional neoliberal y economicista de la década de los sesenta y setenta, fruto del llamado «pensamiento único»; haciendo hincapié además en el desarrollo social frente a los graves problemas sociales de hoy, y también institucional fruto de las aportaciones del «neoinstitucionalismo»
- e) Además el desarrollo en sus varias facetas complementarias e integradoras debe ser no conyuntural o caprichoso, sino duradero o permanente y con una visión estratégica.

- f) El efecto o resultado de ese desarrollo, producirá «un sano equilibrio», es decir, un justo, adecuado, e integrado equilibrio, entre el Estado, la Sociedad y el Mercado. No todo el ámbito público, equivale necesariamente a estatal.
- g) Parece relevante el señalar que la gobernanza supone la superación de la dicotomía del dualismo entre Estado y sociedad, y de economía y sociedad; fruto de una concepción que tiene sus orígenes en el siglo XIX, con el nacimiento del Estado de Derecho. Estamos pues ante una nueva forma de relacionarse y articularse el Estado, la Sociedad, y el mercado de la economía. La relación es a tres, y no de dos en dos, y de forma separada. Fruto de esta nueva visión, surge en todos los países con fuerza en la economía, el llamado «tercer sector» como alternativa y vía intermedia. Los datos de la situación española son bastante elocuentes: 45.000 empresas; con una facturación anual de 90.000 millones de euros que supone el 10% del P.I.B., y empleo para casi 2 millones de personas.
- h) En la definición de la Real Academia, aparece la sociedad que debemos entender como sociedad civil. Esta es una nueva protagonista de la relación que tiene y que va a reclamar su papel básicamente a través de la participación ciudadana o participación de sus miembros. Esa mención expresa de la sociedad es la que conlleva a caracterizar por implícita, que toda gobernanza deber ser democrática por esencia. La gobernanza implica pues apoyar y potenciar «el capital social».

Pero es que además de las antedichas características de Gobernanza, hay que señalar que sus destinatarios, la ciudadanía y la sociedad civil, están hoy afectados por el proceso de globalización.

#### **4 GOBERNANZA Y CAPACIDAD DE GOBERNAR**

La gobernanza requiere otra forma de gobierno diferente de las del pasado, en el arte y en la capacidad para gobernar; es sobre todo y ante todo un cambio de visión, y de actuación más relacional y más transparente.

La gobernanza «implica un fuerte cambio cultural, por cuanto el viejo paradigma administrativo, que en gran medida era una Administración que actúa conforme a reglas y procedimientos, es sustituido ahora por un nuevo paradigma que busca cambiar las prácticas de la gerencia moderna con la lógica de la economía, preservando los valores centrales del servicio público» (Luis F. AGUILAR VILLANUEVA, 2007)

La gobernanza implica pues una visión y una misión estratégica, y no meramente coyuntural, ya que «para lograr los impactos deseados en el futuro, es necesario practicar de manera sistemática, a lo largo de extensos períodos de algunas políticas de envergadura,

si bien con una realimentación y aprendizaje constantes. Es por lo tanto esencial para la gobernación, comprometerse en políticas de largo alcance (Yehezkel DROR, 1994)».

Ahora bien, la gobernanza implica no sólo el desarrollo de la capacidad relacional en el seno de todos los Estados, sino también de éstos entre sí. Como ha señalado, DROR (1994): «se necesita con urgencia el rediseño de relaciones gubernamentales incluidos los cambios en nociones aceptadas en soberanía del Estado, relaciones entre Estados, subestados de gobernación, y otros agentes sociales, relaciones interestatales, intercomunicaciones entre distintos estratos de gobernación global y subglobal».

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea es en nuestro ámbito, el modelo a seguir y aplicar en la Unión Europea, no sólo por sus instituciones y en las relaciones de éstas con los Estados, sino también en el seno de los diferentes Estados de la misma.

La gobernanza actual en un contexto de crisis múltiple y compleja, requiere además un nuevo modelo de liderazgo mucho más dinámico con una mezcla de cierta capacidad carismática, tradicional y transformacional; asumiendo cinco tareas esenciales, a saber: a) dar sentido o analizar la crisis, sus causas y sus efectos; b) adoptar decisiones lógicas, claras y adecuadas; c) elaboración de «significados, o transmitir al público una información clara, exacta y útil; d) rendición de cuentas; e) desarrollo del aprendizaje (Arjen BOIN, y otros, 2007)

En el mundo actual no basta sólo con cumplir, y así debe hacerse, el ordenamiento jurídico, ya que el Estado de Derecho es una conquista histórica irreversible; sino que también hay que desarrollar las habilidades y las capacidades para gobernar; ya que conforme a otro paradigma social puesto de relieve también en los años 90, por el gran sociólogo francés Miguel CROZIER, en su famosa obra «No se cambia la sociedad por Decreto».

Las técnicas jurídicas y el derecho no son más que unas reglas de conducta, es decir el deber ser: y que llevadas a cabo por personas sin capacidad e idoneidad profesional o sin valores públicos, no sirven para la eficacia del Estado o para el bien común. Por el contrario, puede acontecer, que incluso con falta de medios o con éstos defectuosos; personas capaces, ejemplares y virtuosas, puedan llevar a cabo una mejora notable de los asuntos públicos.

Ahora bien para poder desarrollar la capacidad de gobernar, hace falta además de una nueva cultura pública con valores públicos, criterios sólidos de comportamiento y una formación adecuada e inteligente (ésta implica con actitud crítica priorizar lo esencial frente a lo coyuntural, y capacidad de síntesis y de comprensión).

La capacitación o formación implica aprehender y aprender cosas adecuadas, desarrollando no sólo conocimientos, sino también habilidades y destrezas. La formación no es

la mera información asistemática de lo que sucede, es decir tener múltiples datos y estadísticas inconexas. Hay mucha información, pero escasa y poco profunda formación.

Las Escuelas de Gobierno son hoy una respuesta institucional para la formación actual y adecuada a los líderes políticos y de los directivos públicos profesionales.

Al mundo de la política, del gobierno, y de la gestión pública, no se viene a experimentar, y en muchas ocasiones sólo con un buen carácter, o bien una pura y presunta buena voluntad. Se debe llegar y actuar sabiendo lo que se hace, y con una visión clara y estratégica, y con unos conocimientos, y unas capacidades de gobernar.

## 5 EPÍLOGO

La gobernanza es hoy en día, un paradigma y una respuesta a los problemas existentes en el contexto de la globalización; la cual implica nuevos retos, oportunidades y riesgos. La gobernanza debe ser para ello global. Estamos ciertamente en un momento de crisis nacional e internacional, de contenido plural y múltiples aspectos, no sólo económicos, sino sociales y políticos.

Crisis en griego significa decisión, y no problema. Así que procede adoptar decisiones frente a los problemas, dando respuestas a la problemática actual tan diversa y compleja; siendo la gobernanza y la capacidad de gobernar exigible a sus líderes políticos, y la respuesta para la pervivencia y para la recuperación de un nuevo modelo y praxis de democracia «polimórfica» de un alto contenido ético, social y participativo; y de alcance global o universal. Necesitamos además un nuevo liderazgo para hacer frente a la nueva realidad. En esta visión, la participación y la comunicación política, aparecen como dos instrumentos o vías muy relevantes para su logro, y ambas se caracterizan además por permitir el control y la exigencia de responsabilidades a la clase política. Las nuevas tecnologías y las redes sociales, estimo que pueden contribuir muy positivamente para lograr lo anterior señalado.

Ahora bien, la comunicación política no es ni debe confundirse ni con la propaganda política, ni con la mera divulgación de noticias; sino deber ser de hechos reales y no simbólica o abstracta, y con total transparencia para permitir el control.

Sin información no hay transparencia, y sin ésta no es posible el control, y sin el control no se puede exigir, y por tanto no hay democracia. La democracia exige una gobernanza y ciudadanía adecuadas, con una sociedad civil que desarrolle al máximo su «capital social».

Por otro lado, la gobernanza implica no sólo la claridad y la transparencia del sistema político, sino también la modernización del Estado y de sus Administraciones Públicas. Estas a su vez, deberán proceder a un profundo cambio integral de sus múltiples aspectos.

tos, tales como: las estructuras orgánicas, los procedimientos y comportamientos, las competencias, las técnicas de gestión, y sobre todo de su «cultura pública».

Por último, y para concluir, citaría estos dos textos muy significativos:

- a) El de Lao TSE, que señaló hace muchos siglos, lo siguiente: « En el gobierno de los pueblos y en el servicio a Dios, nada puede compararse con la prudencia necesaria». Austeridad pues y prudencia, exigibles a los gobernantes según el autor.
- b) Y el de Adela CORTINA: «el único remedio frente a esta concentración de poder es la poliarquía, multiplicar los centros de poder, evitando las concentraciones monopolísticas, de suerte que los ciudadanos puedan acudir a diversos medios, servirse de una multiplicidad de ellos y elegir, siendo sus propios señores ¿Qué hacer? Por supuesto, cumplir las leyes, pero igualmente fomentar la poliarquía de centros mediáticos, potenciar la creación de asociaciones de consumidores, que expresen su opinión y reivindiquen sus derechos. Y sobre todo en lo que hace a «los consumidores», ir construyendo desde la escuela y la familia la capacidad de ejercer una ciudadanía activa también en el mundo de los medios de comunicación». Además de la «poliarquía» frente al monopolio de poder, la autora pone de relieve el papel simultáneo y complementario, necesarios ambos de la escuela y la familia, como actores no sólo con sus clásicos roles de socialización básica de las personas, sino también además como instrumentos esenciales para educar en la ciudadanía. Sin una ciudadanía educada, participativa y responsable; no hay por tanto, posibilidad de que exista y se desarrolle la gobernanza y la propia democracia.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

BASSOLS, Mario y Mendoza Cristóbal (2011) *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Editorial Anthropos, Barcelona.

BECK, Ulrich. (2006). *La sociedad del Riesgo Global*. Editorial Siglo XXI. Madrid.

BOBBIO, Norberto (2007). *El futuro de la democracia*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 4.<sup>a</sup> reimpresión. México

BOIN, Arjen y otros. (2007). La política de la gestión de la crisis. El liderazgo Político bajo presión. Traducción y publicación del I.N.A.P Madrid.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos y CUNILL GRAU, Nuria (1998) Lo público no estatal en la reforma del Estado. C.L.A.D y Editorial Paidós S.A. Buenos Aires.

CANALES ALIENDE, José Manuel (2002). *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.

CROZIER, Michel. (1989). *Estado moderno – Estado modesto. Estrategia para el cambio*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

— (1996). *La crisis de la inteligencia. Ensayo sobre la incapacidad de las Élités para reformarse*. Traducción y Edición de B.O.E. y M.A.P. Madrid.

DONOLO, Carlos (1999). *¿Cómo Gobernar Mañana?* Editorial Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores. Barcelona.

DROR, Yehezkel. (1995). «Asesores Políticos para los Gobiernos» en *Documentación Administrativa*. Enero - Agosto. Págs. 514-531.

— (1994). *La Capacidad para Gobernar. Informe al Club de Roma*. Editorial Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores. Barcelona.

DRUCKER, Peter F. (1993). *La sociedad Postcapitalista*. Ediciones Apóstrofe S.L. Barcelona.

FRANCISCO DÍAZ, Andrés de. (2007). *Ciudadanía y Democracia. Un enfoque Republicano*. Asociación de libros de la Catarata. Madrid.

GENIEYS, William. (2007). *L'émergence d'élite(s) programatique(s) à la imitation de l'état français*. Working Papers No. 261, del Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.

GIDENS, Anthony (2007). *Europa en la era global*. Editorial Paidós S.A. Barcelona.

GOMA, Javier (2009). *Ejemplaridad Pública*. Editorial Taurus S.A. Madrid.

HELD, David (2010). *Cosmopolitismo. Ideales y Realidades*. Alianza Editorial. Madrid.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. (1998). *El retorno a la Política. La politización del Gobierno*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

NORTH, Douglas. (1989). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

O.C.D.E. (2003) *El Gobierno del Futuro*. Traducción y Publicación del M.A.P. Madrid.

— (2005). *Moderniser l'Etat. La Route à suivre*. París. Traducción y Publicación del M.A.P.

OLLER I SALA, M.<sup>a</sup> Dolores (2002). *Un futuro para la democracia. Una democracia para la gobernabilidad mundial*. Cuaderno n.º 115, de Cristianisme i Justícia. Barcelona.

PRATS, Joan (2011) «Interculturalidad y Universalidad en una era Global» en *Revista Gobernanza* n.º 23.

PRATS, Joan (2011). *Los Desafíos que la Globalización plantea a la política y a la gestión pública*. (2), en *Gobernanza* n.º 23. Páginas 1 a 23. Barcelona.

TOURAINÉ, Alain. (1993). *Crítica de la Modernidad*. Ediciones Temas de Hoy. Madrid 1993.

— (2011). *Después de la Crisis. Por un Futuro sin marginación*. Traducción de Jordi TERRE. Editorial Paidós S.A. Barcelona.

VARELA BARRIOS, Edgar (2007). *La Soberanía Transformada*. Ecoe Ediciones Ltda y Universidad del Valle. Bogotá.

VON BEYME, Klaus, (1994). *Teoría Política del Siglo XXI. De la Modernidad a la Postmodernidad*. Alianza Editores S.A. Madrid.

— (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Alianza Editores S.A. Madrid.





**QUIM BRUGUÉ**

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.  
Director del IGO (Instituto de Gobierno y Políticas Públicas).  
Universidad Autónoma de Barcelona.*

## REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA: UN MARCO PARA DESARROLLAR EL GOBIERNO ABIERTO

---

Hemos iniciado el siglo XXI con una intensa crisis política y administrativa. Nuestros gobiernos y nuestras administraciones son percibidos por la mayoría de los ciudadanos como una rémora. No sólo se muestran incapaces de abordar satisfactoriamente nuestros problemas sino que, peor aún, contribuyen a intensificarlos. No sólo parecen incapaces de resolver nuestros retos individuales y colectivos sino que —tal como apuntan las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)— se han convertido en parte del problema.

Desde este punto de partida, en las siguientes páginas trataremos de diseccionar las causas de esta situación y apuntar algunas ideas para superarlas. Así, en primer lugar, analizaremos la crisis de legitimidad de nuestros gobiernos y nuestras administraciones, apuntando algunas hipótesis para explicar el derrumbe de legitimidad que arrastran desde hace ya algunos años. En segundo lugar, argumentaremos que la salida a esta situación pasa por democratizar las políticas públicas. Se trata de una hipótesis controvertida y que, además, se sitúa en el difícil equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa. Aunque a menudo los debates nos obligan a situarnos en uno u otro bando, mi opción pasa por buscar un punto de equilibrio entre ambas. Finalmente, relacionaré el concepto de *Gobierno Abierto* con la propuesta de regeneración democrática que reclaman nuestras instituciones públicas.

## 1 LA DOBLE CRISIS DE LEGITIMIDAD

¿Por qué la ciudadanía ha dejado de creer en las instituciones públicas? ¿Cómo argumentan los ciudadanos su creciente desconfianza ante las actuaciones gubernamentales? ¿Qué es lo que nos resulta tan desagradable del funcionamiento de nuestras administraciones públicas?

Ante estos interrogantes, la mayoría de ciudadanos se atropellaría en una vociferante y extensa relación de fracasos, agravios, malas prácticas, corrupciones y dinámicas de funcionamiento inaceptables. Lo difícil no es responder a estas preguntas, que parecen responderse con obviedades. Lo complicado, en todo caso, sería darles la vuelta a estos interrogantes e intentar justificar porque deberíamos confiar en unos gobiernos y unas administraciones que, a todas luces, se nos aparecen como incompetentes e incapaces.

La literatura especializada recoge esta generalizada insatisfacción distinguiendo lo que podríamos llamar la doble crisis de legitimidad de nuestras instituciones: la crisis de legitimidad respecto los *inputs* del sistema político-administrativo (VALLÈS, 2008) y la crisis de legitimidad respecto los *outputs* del propio sistema (BOVENS y HARDT, 1998).

### 1.1 SIN CONFIANZA EN LOS MIMBRES DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

En primer lugar, la ciudadanía no cree en los *inputs* del sistema político-administrativo; es decir, no les parecen adecuados los mimbres, los ingredientes, los materiales que dan forma a sus instituciones públicas. No les gustan ni las reglas que las rigen, ni las formas que adoptan, ni las personas que las protagonizan.

Las reglas del sistema electoral, por ejemplo, no son actualmente percibidas como adecuadas para trasladar la voluntad popular a las instituciones públicas. La facilidad con la que el lema «no nos representan» ha impregnado buena parte de nuestra sociedad ilustra la frustración de los ciudadanos con las reglas electorales. Tampoco ingredientes tan cruciales para nuestro sistema institucional como los partidos políticos o el Parlamento despiertan la aceptación de la ciudadanía. Los partidos políticos son considerados como maquinarias obsesionadas por el poder e incapaces de entender el interés público, mientras que el Parlamento ha dejado de ser un espacio de deliberación pública para convertirse en una marioneta donde se ritualizan decisiones previamente ya adoptadas. ¿Y qué decir de los políticos y los funcionarios? Los primeros representan la encarnación de todos los defectos de una política miope y narcisista; mientras que los segundos responden, en nuestro imaginario, a todos los clichés de incompetencia e inoperancia.

No estoy diciendo que las anteriores afirmaciones sean ciertas, pues se trata de caricaturas que seguro deberíamos discutir con mayor profundidad. Me limito, más bien, a constatar que conforman la opinión de la mayoría de los ciudadanos. Unos ciudadanos

que no dan crédito a los *inputs* de su sistema político-institucional y que, en consecuencia, sienten un creciente desapego hacia el mismo.

Esta primera crisis de legitimidad ha sido prolíficamente comentada y discutida, tanto en el ámbito académico como en los medios de comunicación, y ha dado lugar al fenómeno de la *desafección* política. Es decir, dado que las reglas, las instituciones y las personas de nuestro sistema político-administrativo no merecen nuestra confianza, reaccionamos alejándonos de él. Una desafección que se traduce en el aumento de los niveles de abstención, en el descrédito de la política y en una feroz crítica a las actuaciones de la administración pública.

## 1.2 INSATISFECHOS CON EL RESULTADO DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

En segundo lugar, tal como apuntábamos más arriba, la ciudadanía tampoco se muestra satisfecha con los *outputs* del sistema político-administrativo. Desde este punto de vista, la crisis de legitimidad no sólo afecta a los ingredientes del sistema sino también a sus productos. No es sólo que estemos insatisfechos con las reglas y las personas que rigen las instituciones públicas, sino que además nos sentimos profundamente frustrados ante su incapacidad para incidir de manera efectiva en la resolución de nuestros problemas. No es sólo que lo hagan mal sino que, peor aún, lo que hacen no sirve de nada.

Así pues, esta segunda dimensión de la crisis de legitimidad de nuestro sistema se relaciona directamente con la incapacidad de las políticas públicas o, usando los términos de BOVENS y HARDT (1998), con el *policy failure* –el fracaso de las políticas públicas. Este fracaso no es sólo una percepción abstracta sino una experiencia concreta y personal: la incapacidad de las administraciones públicas para abordar satisfactoriamente el problema de los que pierden sus casas, para sacarnos de una crisis económica que nos está atormentando, para generar nuevos puestos de trabajo, para cuidar adecuadamente de nuestros mayores o para proteger nuestro entorno natural. La lista de fracasos es extensa, de manera que los ciudadanos han sacado las conclusiones lógicas: nuestro sistema político-administrativo es ineficaz.

La desconfianza de los ciudadanos respecto los *outputs* del sistema no ha sido un tema tan analizado y tan mediatizado como el descrédito en los *inputs*. Mientras las referencias a la desafección política, a la necesidad de un nuevo modelo electoral o a la importancia de una nueva ley de partidos son muy frecuentes, los debates en torno a la eficacia de las políticas públicas son menos populares y, en todo caso, quedan delimitados por los conocimientos sectoriales que a menudo requieren.

Sin embargo, desde el punto de vista de este artículo, se trata de un aspecto crucial para recuperar la legitimidad del sistema político administrativo. En la actual situación, un número creciente de ciudadanos está renunciado a buscar respuestas en un sistema político-administrativo en el que ya no confían y, consecuentemente, están construyendo

nuevas alternativas en el trabajo comunitario, en el cooperativismo o en la recuperación de los bienes comunes (SUBIRATS, 2011). Ya no se pide a las instituciones que recuperen su eficacia sino que, destilando una enorme frustración, se les exige que nos dejen en paz, que ya nos espabilaremos, que no necesitamos de sus fracasadas políticas.

Para que nuestro sistema político-administrativo recupere su legitimidad será imprescindible que muestre una renovada capacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía y, simultáneamente, que se incorpore a los propios ciudadanos en el diseño y la implementación de estas soluciones. La ciudadanía *ha caído del caballo* y, consecuentemente, ya no podremos volver a contar con una ciudadanía pasiva que delega en el sistema político-administrativo la resolución de sus problemas. Los ciudadanos actuales se han activado y exigen participar tanto en el diagnóstico como en la respuesta a sus dificultades de presente y a sus retos de futuro.

Y no se trata de una presencia decorativa sino que —tal como lo expresan muchos activistas sociales— pretenden que sea la administración quien siga sus pasos. Nada de paternalismo participativo, sino más bien unos gobiernos y unas administraciones que deben amoldarse al liderazgo de la sociedad civil. Desde este punto de vista, como explicaremos en el siguiente apartado, el reto de las políticas públicas no se sitúa en su solvencia técnica sino, sobre todo, en su calidad democrática.

## 2 INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DESBORDADAS

En el apartado anterior hemos identificados los rasgos que definen la doble crisis de legitimidad de nuestro sistema político-administrativo. Sin embargo, la simple identificación no explica las razones de esta situación. ¿Nuestras instituciones siempre han funcionado mal o se trata de una deriva reciente? ¿Nunca han sido capaces de solucionar nuestros problemas o es ahora que están fracasando en sus obligaciones? Si hasta hace poca más de una década no existía esta doble crisis de legitimidad, ¿cómo se ha generado y qué explica su virulenta intensidad?

La respuesta más inmediata hace referencia a una parte de la ecuación «problemas-soluciones». Lo podríamos formular de la siguiente manera: hemos llegado a esta situación por la incapacidad de construir y ofrecer *soluciones* adecuadas. La responsabilidad se sitúa, de esta manera, en los *solucionadores*. Esta respuesta, sin embargo, abre nuevos interrogantes. Respeto a nuestros políticos, ¿cuándo y por qué se han vuelto tan desesperadamente incapaces? ¿En qué momento nuestras instituciones empezaron a fallar y a fracasar con tanto estrépito?

Ante la dificultad de responder a estas preguntas —e inspirándome en la literatura especializada— propongo un giro explicativo que, de entrada, lo reconozco, es poco intuitivo. La crisis, desde esta nueva perspectiva, no se explicaría tanto por la incapacidad de los

*solucionadores* como por las características, cada vez menos abordables, de los propios *problemas*. Lo que nos ha cambiado no es tanto la calidad de las *soluciones* como la creciente complejidad de los *problemas*.

Aquí radicaría el fracaso de nuestras instituciones y de nuestras políticas. Unas instituciones y unas políticas que no se caracterizarían tanto por su incompetencia como por su desbordamiento. No se trata únicamente de que ofrezcan malas *soluciones*, sino de que sus soluciones ya no tienen capacidad para incidir en unas *problemáticas* que las sobrepasan. Más que de incompetencia, se trata de impotencia.

A la hora de diseñar una política hídrica, por ejemplo, no fallan tanto las capacidades para elaborar una *solución* técnicamente solvente como la creciente complejidad de un *problema* que afecta de manera poliédrica a aspectos económicos, ambientales, industriales, agrícolas, energéticos o de infraestructuras. De forma parecida, aunque dispongamos de *soluciones* adecuadas para crear centros de rehabilitación para personas drogodependientes, el *problema* de su ubicación nos desborda cuando los vecinos manifiestan su rechazo al equipamiento, cuando aparecen quejas relacionadas con la distribución más o menos equilibrada de estos centros en el territorio, o cuando se cuestiona la seguridad en sus entornos. Es decir, las *soluciones* que están disponibles y que hasta recientemente funcionaban se muestran hoy desbordadas por la creciente complejidad de unos *problemas* cada vez más poliédricos y multidimensionales.

Desde hace ya algunos años, analistas y profesionales de las políticas públicas son conscientes de la creciente complejidad de los asuntos que han de gestionar. Incluso han acuñado un término específico *-wicked problems* (problemas malditos)- para expresar gráficamente aquellas situaciones que parecen desbordar las capacidades de la administración y de las políticas públicas (WEBER y KHADEMIAN, 2008). Un desbordamiento que, como hemos visto, no sólo presiona a la propia administración sino que, simultáneamente, se convierte en el motor de una creciente insatisfacción ciudadana (HAY, 2007).

La principal dificultad se encuentra en el contraste entre la simplicidad de las *soluciones* y la complejidad de los *problemas* a resolver. El *modus operandi* administrativo clásico consiste, precisamente, en simplificar los problemas; reduciéndolos a un ámbito especializado capaz de abordarlos desde sus conocimientos sectoriales. La realidad actual, sin embargo, no parece aceptar estas simplificaciones. Es demasiado compleja, sofisticada y diversa como para someterse a las restricciones de una comprensión parcial.

Los problemas son *malditos* precisamente por su irreductible complejidad, por la imposibilidad de aplicarles recetas simplificadoras que los hagan manejables para las administraciones públicas. En otros términos, hemos preparado a la administración para trabajar con *eficiencia*, pero nunca nadie antes le había pedido que pensarán con *inteligencia* sobre cómo abordar asuntos complejos. El reto es como generar esta necesaria inteligencia administrativa (BRUGUE, 2009).

La respuesta no es sencilla, aunque en la literatura encontramos algunas orientaciones que nos indican que la inteligencia únicamente florece a partir del diálogo y del intercambio abierto (FISHER y FORRESTER, 1993; HAJER y WAGENNAR, 2003). Mientras que la eficiencia es técnica, la inteligencia es dialógica. Y esta afirmación es la que –tal como adelantábamos anteriormente– nos traslada al reto de democratizar las decisiones públicas. Con otros términos, para superar la impotencia de nuestras instituciones públicas necesitamos dotarlas de inteligencia deliberativa o, si se prefiere, impregnar nuestras políticas públicas de calidad democrática (WAGENNAR, 2007).

La puesta al día de nuestras instituciones públicas, en consecuencia, pasa por incorporar el diálogo con los ciudadanos (participación), entre los diferentes ámbitos sectoriales de su estructura administrativa (transversalidad) y entre los diferentes niveles gubernamentales que operan en un determinado territorio (gobierno multi-nivel). Y para trasladar esta afirmación a la práctica, durante las últimas dos décadas hemos trabajado en al menos dos direcciones: la *profundización democrática* y el *gobierno abierto*.

A continuación nos referiremos a estas dos *etiquetas*, asumiendo que interseccionan en la voluntad compartida de generar un nuevo sistema político-administrativo. Con una aproximación más genérica, en primer lugar, nos referiremos al reto de la profundización democrática a partir de la hoy muy referida contraposición entre democracia representativa y democracia directa. De forma más concreta, en segundo lugar, usaremos el concepto de gobierno abierto para sugerir algunas líneas de actuación que deberíamos emprender para dotar a nuestra instituciones de la imprescindible inteligencia que le exige la sociedad del siglo XXI.

### 3 ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DIRECTA

«No nos representan» y «democracia real ya». Bajo estos conocidos eslóganes, muchos ciudadanos han certificado la muerte de la democracia representativa y claman a favor de una redescubierta democracia directa. Se trata de reivindicaciones legítimas y comprensibles, pero que, en su rotundidad, según mi opinión, se expresan sin los necesarios matices.

De hecho, como trataré de argumentar, en sus formas más puras y estilizadas, tanto la democracia directa como la democracia representativa han fracasado históricamente. No se trata pues de optar por una o la otra, por el blanco o por el negro, sino de entender sus peculiaridades para proponer una adecuada combinación de ambas.

#### 3.1 EL SIGLO DE ORO Y EL COLAPSO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Las primeras referencias democráticas datan de la Grecia del siglo V aC. Tras superar la amenaza tiránica de los persas, Atenas deslumbró por su cultura, su riqueza, su pode-

río militar y, también, por el desarrollo de un sistema político peculiar: la democracia. Durante este período, conocido como el Siglo de Oro, Atenas desarrolló un modelo de democracia directa que para muchos todavía resuena como un ideal.

Sin embargo, antes de quedar deslumbrados por sus indudables logros, deberíamos recordar que la democracia ateniense acabó fracasando estrepitosamente. La intensidad de su caída fue tal que el término «democracia» desapareció del debate político durante más de 20 siglos. En realidad, hasta finales del siglo XVIII no volvemos a hablar de los regímenes democráticos como de algo positivo. El modelo ateniense, en definitiva, en tanto que presentación más estilizada de una democracia directa pura colapsó y, de esta manera, mostró unos límites que hoy no deberíamos olvidar.

La democracia ateniense funcionaba a través de asambleas. Se convocaba a todos los ciudadanos en la plaza pública (ágora) y éstos, tras un proceso de debate, adoptaban las decisiones de manera directa. Las asambleas también designaban, a través del sorteo, a los principales cargos públicos de la ciudad. La democracia ateniense no creía en la representatividad y, por lo tanto, se nos presenta como una experiencia radical de democracia sin intermediación.

Desde su perspectiva, las decisiones a través de los representantes electos no eran democráticas, ya que éstos son siempre una élite que destaca por sus conocimientos, sus riquezas o sus posiciones privilegiadas. Si la democracia es el gobierno del pueblo, la representación es una violación de este principio. Este argumento, curiosamente, acaba coincidiendo con autores elitistas del siglo XIX como Mosca, Pareto o Michels. Para estos autores, la democracia de su época —ya representativa— no era más que una farsa, pues existen unas élites políticas que controlan los resortes del poder y que acaban siempre controlándolos —con independencia de la voluntad popular. Tal como lo exponía el propio Gaetano MOSCA (1984: 37):

*«Que el diputado es elegido por la mayoría de los electores es un supuesto legal que, aunque forme parte de nuestro sistema de gobierno, aunque sea ciegamente aceptado por muchos, está sin embargo en perfecta contradicción con el hecho real. Quienquiera que haya asistido a unas elecciones sabe perfectamente que no son los electores los que eligen al diputado, sino que en general es el diputado que se hace elegir por los electores. Si esta manera de decirlo resulta desagradable, podemos sustituirla por esta otra: que son sus amigos quienes lo hacen elegir. En todo caso, una candidatura es siempre obra de un grupo de personas unidas por un propósito común, de una minoría organizada que, como siempre, fatal e inevitablemente se impone a la mayoría desorganizada.»*

A pesar de la distancia en el tiempo, las palabras de Mosca son muy actuales. No en vano, fue el propio Mosca quien acuñó la expresión «clase política» que hoy utilizamos, despectivamente, para referirnos a una grupo de profesionales de la política que, amparados en la idea de representación, habrían usurpado el poder del pueblo. En cualquier caso, como ya hemos anticipado, la alternativa que se propone en Atenas —una

asamblea donde el pueblo ejerce el poder sin ninguna intermediación- también tiene sus inconvenientes y, de hecho, experimentó un proceso de profunda degradación.

En primer lugar, no deberíamos olvidar que la democracia ateniense operaba a partir de un concepto de ciudadanía altamente restrictivo –elitista, si se prefiere. En la polis ateniense habitaban unas 300.000 personas, pero no más de 50.000 eran consideradas como ciudadanos con derecho a participar en las asambleas. Los demás –mujeres, extranjeros, esclavos, etc.- no eran considerados como ciudadanos. Además, la participación de los ciudadanos era tan intensa (se podían celebrar hasta tres o cuatro asambleas mensuales) que sólo era asumible para aquellos que disfrutaban de una posición de privilegio. Algunos autores consideran que el tiempo que los ciudadanos atenienses dedicaban a la discusión política era el tiempo que tenía disponible gracias a que los esclavos trabajan por ellos.

Es obvio que esta situación sería hoy absolutamente inaceptable. Si llegar a estos extremos, sin embargo, no deberíamos olvidar que la democracia directa reclama a los ciudadanos una involucración continuada en los asuntos públicos y, consecuentemente, una dedicación que sólo algunos pueden permitirse. La falta de tiempo, de capacidades discursivas, de habilidades digitales o de formación política podrían operar como nuevas formas de exclusión democrática.

En segundo lugar, quizá el problema más grave que sufrió la democracia ateniense tuvo que ver con su captura por parte de los demagogos. En su acepción original, el demagogo era aquel que, gracias a sus habilidades y conocimientos, era capaz de convencer a la asamblea para que votará a favor de sus propuestas y que, simultáneamente, no tenía ninguna responsabilidad a la hora de trasladarlas a la práctica. Además, algunos de estos demagogos –conocidos como «maestros de la sabiduría» (los sofistas)- vendieron sus capacidades al mejor postor, de manera que el debate abierto en el ágora dejó paso a la *compra* de decisiones por parte de los más poderosos. No necesitamos muchas explicaciones para entender que una democracia capturada por la demagogia tendía al colapso. Y así sucedió, y la democracia pasó a ser considerada un régimen político degradado. Las críticas de Platón a la democracia todavía hoy son de lectura obligatoria para aquellos interesados en este tema.

Trasladándonos al contexto actual, el peligro de la demagogia persiste y se concreta en diversos flancos. TODOROV, en su libro «Los enemigos íntimos de la democracia» (2012) se refiere al «mesianismo de la política» y a la «tiranía de los individuos» como los principales riesgos de una democracia capturada, respectivamente, por el populismo y por el clientelismo. Como en la Atenas clásica, el ágora actual es un espacio altamente susceptible a la manipulación y al sesgo por parte de aquellos que ofrecen soluciones demagógicas, salvadoras, populistas o clientelares. Despojar a nuestra democracia de los

filtros de la representación puede resultar muy atractivo, pero también deja el campo abierto a potenciales amenazas.

En definitiva, la democracia sin intermediación es una forma de poner en práctica la definición etimológica de la democracia como poder del pueblo. Sin embargo, especialmente en su formato más puro, deberíamos también tener en cuenta que la representación es un eficaz filtro ante el elitismo y la demagogia. La democracia ateniense del Siglo de Oro no contó con este filtro y, finalmente, el resultado fue, primero, su degradación y, más tarde, su desaparición.

### 3.2 LA CONSTITUCIÓN DE FILADELFIA Y LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Una desaparición que, como ya habíamos anticipado, abre un paréntesis democrático que se prolonga hasta finales del siglo XVIII. La modernidad se había iniciado como un proceso de liberación de los individuos, los cuáles, hasta aquel momento, vivían sometidos a las cadenas morales y religiosas de la Edad Media. En este proceso, como no podía ser de otra manera, a las libertades civiles y económicas se le acaban sumando las políticas.

Se trata de una auténtica revolución que facilita el tránsito desde el antiguo régimen aristocrático hasta el nuevo orden capitalista y burgués. Un orden que, por encima de cualquier otra cosa, defiende los derechos individuales a la vida y a la propiedad. Pero que, en su énfasis en la libertad individual, acaba recuperando el sistema político democrático. Una democracia que, debemos apresurarnos a decir, no tiene nada que ver con la que habían visto florecer y finiquitar en la Atenas clásica.

Para no extendernos en un debate de amplio calado, situaré los orígenes e identificaré las características básicas de este nuevo modelo democrático en la Constitución de Filadelfia de 1787. Esta Constitución representa la culminación de la Revolución Americana y alumbró el nacimiento de un régimen político basado en la democracia representativa.

La Revolución Americana es, sobre todo, una revolución burguesa que facilita la creación de una sociedad liberal-capitalista. Su principal objetivo, siguiendo las ideas de John Locke, es proteger los derechos de la propiedad y la capacidad de cada individuo para emprender sus propios proyectos sin interferencias. No es una revolución de las clases populares sino de los propietarios capitalistas, y aquí nace su *desconfianza democrática*. Su énfasis en la libertad individual hace ineludible el paso democrático, aunque su lógica burguesa la hace muy temerosa frente los posibles excesos del pueblo. Así pues, la Constitución de Filadelfia da forma a la democracia liberal: un modelo político que acepta la democracia, aunque con muy poco entusiasmo.

Su principal aportación la encontramos, de hecho, en la capacidad para combinar la inevitable llegada de la democracia con la deseable limitación de su potencial desestabili-

zador. Una combinación que es posible gracias a la creación de una densa estructura de intermediación. La democracia que nace con la Constitución de Filadelfia se caracteriza por situar, entre los gobernantes y los gobernados, una densa malla de instituciones de intermediación que actúan como filtro, evitando que explote el potencial revolucionario de las clases populares y garantizando que se protegerán adecuadamente los intereses de la burguesía propietaria.

Parafraseando una famosa expresión de CROSSMAN (1986), la gran invención de este nuevo régimen político radica en la creación de una red tan densa entre los representantes y los representados que «no permite que la atravesese ni una gota del sudor de la soberanía popular». Se han creado unas instituciones democráticas, pero se desconfía del pueblo. La democracia representativa ofrece el voto a los ciudadanos, pero limita su participación e impide su acceso efectivo a las instancias de poder.

Este modelo de democracia liberal-representativa ha dominado el escenario político de los dos últimos siglos. No cabe duda, en este sentido, que nuestras instituciones políticas son herederas de la *desconfianza democrática* que destila la Constitución de Filadelfia. Un modelo que ha funcionado con éxito, pero que hoy está mostrando sus límites. Del mismo modo que durante el siglo IV aC vimos desaparecer la democracia sin intermediación, el siglo XXI parece estar contemplando la crisis de la democracia con intermediación.

Cuando muchos ciudadanos se adhieren al eslogan del «no nos representan» están, de hecho, mostrando su hartazgo ante la densidad de la red que los separa de los decisores públicos. Una red que ha vaciado de contenido la democracia y que la ha convertido, en opinión de muchos, en una marioneta en manos de una élite política alejada de los ciudadanos. Cuando los ciudadanos alzan la vista hacia *sus* instituciones públicas no logran ver nada, tan sólo una opaca malla de instituciones que les impide cualquier incidencia real en el ejercicio del poder. Y, consecuentemente, gritan «no nos representan».

Esta crisis del modelo liberal-representativo se ha expresado a partir de la necesidad de una regeneración democrática, aunque bajo esta etiqueta se abre un amplio elenco de posibilidades. Por un lado, algunos –desde mi punto de vista con cierta ingenuidad– apuestan por una superación radical de la democracia representativa y por la construcción de una democracia directa de inspiración asamblearia. El lema «Democracia real ya» o las propuestas del Partido X, nacido a la luz del movimiento 15M, irían en esta dirección. La apuesta por una democracia directa se apoya no sólo en el recuerdo idealizado de la polis griega sino también en las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías a la hora de superar cualquier intermediación. No es sólo que no nos representen sino que ni siquiera los necesitamos, de manera que la crítica al modelo representativo se radicaliza. No se trata de mejorarlo sino de superarlo.

Por otro lado, algunos —entre los que yo me sumaría— consideramos que la intermediación es necesaria, aunque muy mejorable. Pensamos que la apuesta por una democracia directa tiende a frivolar sus riesgos y a olvidar las dificultades de ajustar su funcionamiento a sociedades tan complejas como las nuestras. La representación, desde este punto de vista, sería imprescindible; aunque también sería imprescindible —vamos a subrayarlo— transformar y mejorar sustancialmente el ejercicio de la intermediación.

Recuperando la imagen de la red que separa a gobernantes y gobernados, las alternativas se resumen en dos grandes opciones: deshacernos de la red o mantenerla —aunque sea reduciendo significativamente su densidad, haciéndola más traslúcida. En la primera eliminamos toda intermediación, mientras que en la segunda nos planteamos como podemos hacer más transparente, más responsable, más efectiva y más democrática esta representación. Desde mi punto de vista, el debate sobre el *Gobierno Abierto* se sitúa en esta segunda opción, pues no nos propone tanto una eliminación de las estructuras de intermediación como una profunda revisión de las mismas.

#### **4 GOBIERNO ABIERTO: DEMOCRATIZAR LA REPRESENTACIÓN**

El principal argumento para defender la necesidad de intermediación —de representantes— se encuentra en la obligación que tiene la política de adoptar decisiones difíciles, decisiones que nunca pueden satisfacer las expectativas del conjunto de los ciudadanos. La política no opera como los centros comerciales —maximizando la satisfacción de sus cliente—, sino que se ve permanentemente obligada a frustrar las expectativas de los ciudadanos.

Los ciudadanos tienen intereses en conflicto y visiones divergentes sobre cómo les gustaría que fueran sus vidas, de manera que —legítimamente— no se ponen de acuerdo sobre aquello que debería hacer la política para resolver sus conflictos de presente y construir sus proyectos de futuro. En esta tesitura, el representante es un tercero que, tras satisfacer determinados requisitos, se ve en la obligación de tomar una decisión que nunca podrá maximizar las expectativas de todos. Este argumento es especialmente relevante en sociedades complejas y heterogéneas como las nuestras (BRUGUÉ, 2012).

La política arranca del conflicto y tiene que ver más con decepciones que con satisfacciones. Por eso necesitamos estructuras de intermediación que sean capaces de generar decepciones individuales para poder construir proyectos colectivos. Ahora bien, asumido este problemático punto de partida, también quisiera apuntar que aunque la política está obligada a decepcionarnos, lo que no puede es decepcionarnos de cualquier manera. Puede decepcionarnos, pero sólo aceptaremos esta decepción si se nos explican las razones de la decisión adoptada, si se opera con transparencia, si se escuchan nuestras opiniones y si se rinde cuentas de las acciones realizadas.

La ciudadanía sabe y entienden que no todo es posible, que sus preferencias no siempre coinciden con las de los vecinos y que las decisiones políticas se mueven en este lodazal. Lo que no entiende —y ya no admite— es que nuestros representantes tomen estas decisiones con opacidad, escudados en informes técnicos invisibles o, simplemente, invocando una sacrosanta legitimidad electoral que hoy es claramente insuficiente. Y lo que la ciudadanía exige a los responsables públicos es que mejoren su ejercicio de la representación; que logren reforzar su legitimidad democrática o, de otro modo, no les aceptaremos como nuestros representantes.

Lo que los ciudadanos reclaman de manera intuitiva podrían ser aquellas características que hemos tendido a aglutinar bajo el concepto de *Gobierno Abierto*. Desde esta perspectiva, una definición de *Gobierno Abierto* debería hacer referencia a una forma de gobernar que recuperará la legitimidad perdida a través de (1) un ejercicio radical de la transparencia, (2) una apuesta por la calidad democrática de las políticas públicas, (3) una orientación dialógica que favorezca la inteligencia de las decisiones, y (4) una redefinición del ejercicio de la representatividad pública.

En las últimas páginas de este artículo nos referiremos brevemente a estos cuatro aspectos del *Gobierno Abierto*. Se trata de una aproximación personal al término y que, consecuentemente, se explica más por la voluntad de plantear aquellos asuntos que pretendo subrayar que por la intención de ofrecer una definición sistemática. Se pretende, también, dar pistas que orienten la necesaria transformación de un sistema político-administrativo que, tal como explicábamos al inicio de este texto, está sometido a un intenso proceso de descrédito y deslegitimación.

#### 4.1 TRANSPARENCIA: UNA ADMINISTRACIÓN DE CRISTAL

Durante los últimos años, tanto desde el Gobierno central como desde diferentes instancias autonómicas, se ha planteando la necesidad de disponer de leyes que garanticen la transparencia y el acceso a la información. Los avances en este terreno están siendo un tanto decepcionantes. En cualquier caso, muestran la imperiosa necesidad de avanzar en la construcción de una administración que, volviéndose de cristal, descorriendo las cortinas de la opacidad, recupere la confianza de la ciudadanía.

Un avance que requerirá trabajar en múltiples proyectos y direcciones, aunque quisiera destacar dos aspectos cruciales para el desarrollo efectivo de la transparencia:

- En primer lugar, es imprescindible que el acceso a la información sea considerado un derecho de ciudadanía, mientras que la transparencia ha de ser una obligación de la administración. No se trata, pues, de una concesión que se alcanza en la medida de lo posible, sino de un compromiso que tan sólo bajo determinadas circunstancias (privacidad, conflicto de intereses económicos, etc.) puede delimitarse. Reconocer este derecho ciudadano y esta obligación administrativa convierte las políticas de

transparencia en una política que ha de promover una reforma de amplio calado de las estructuras y los procesos de la administración pública. De otra manera, se limitará a ser un nuevo brindis al sol que, en lugar de mejorar, puede incluso empeorar la confianza en el sistema político-administrativo. En definitiva, cualquier ley de transparencia no será más que una engañosa declaración de intenciones si no viene acompañada de una profunda y efectiva transformación de nuestras administraciones públicas.

- En segundo lugar, no podemos obviar la estrecha relación entre las nuevas tecnologías de la información y la transparencia. No se trata únicamente de las posibilidades técnicas y formales que ofrecen las redes sociales y las nuevas tecnologías, sino de la posibilidad de transformar el propio contenido sustantivo de las políticas de transparencia. Las nuevas tecnologías de la información nos obligan a convertir la transparencia en algo proactivo. Las administraciones no únicamente han de responder a las demandas informativas de los ciudadanos, sino que han de ofrecerla antes de que ésta sea solicitada. La transparencia, hoy, en otros términos, no significa sólo dejar salir la información administrativa sino también permitir que los propios ciudadanos entren en la estructura administrativa. Se trata de un reto que no sólo afecta a los organigramas y a los procesos administrativos sino, sobre todo, a la propia cultura administrativa. Una cultura basada en el monopolio del poder y del conocimiento que debe ser sustituida por una nueva cultura del poder y el conocimiento compartido.

## 4.2 DEMOCRATIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hasta recientemente, hemos considerado -aunque sea formulándolo de forma una tanto simplificada- que la política tenía que ver con la democracia (por eso se ejercía desde el legislativo), mientras que las políticas públicas eran un asunto eminentemente de conocimiento técnico (disponible en las estructuras administrativas al servicio del poder ejecutivo). Hoy, sin embargo, la ciudadanía reclama su involucración en el diseño y la implementación de las políticas públicas. En realidad, exige que el ejercicio de la participación se expanda, superando el momento electoral y alcanzando el día a día de las decisiones y de las actuaciones políticas y administrativas.

Como en el apartado anterior, vamos tan sólo a destacar dos aspectos que deberíamos poner en práctica para efectivamente expandir el ejercicio de la participación ciudadana:

- En primer lugar, mejorar la calidad democrática del proceso legislativo. Aunque las leyes las elaboran y aprueban nuestros representantes, esta simple delegación es hoy insuficiente. La redacción de una ley que pretenda dotarse de suficiente legitimidad exige un proceso de deliberación pública que no puede limitarse al debate -más o menos ritual- que se produce en sede parlamentaria. La ciudadanía reclama un ágora pública deliberativa más abierta y permeable, de manera que convertir la elaboración

de una ley en un proceso participativo, en la ocasión de contrastar puntos de vista y de, finalmente, tomar una decisión previamente discutida, es condición indispensable para mejorar la calidad de nuestras instituciones. En España —y concretamente en el Gobierno de Aragón— existen experiencias que deberían tomarse como referencia y generalizarse. Un *Gobierno Abierto* debería limitar procedimientos legislativos cerrados (decretos ley, por ejemplo) y asumir procesos legislativos que incorporaran al conjunto de la ciudadanía. Quizá se pierda algo de tiempo, pero los réditos en términos de legitimidad y eficacia de las decisiones adoptadas son enormes.

- En segundo lugar, esta profundización en la calidad democrática no puede quedarse en los procesos legislativos sino que tiene que alcanzar también a la elaboración de los planes, los programas o los proyectos que concretan las intenciones legislativas en políticas públicas específicas. La ciudadanía está hoy preparada para entender las complejidades de los diversos ámbitos sectoriales en los que actúa la administración pública y, en realidad, en la medida que se sienten afectados y/o interesados en estos ámbitos, exigen ser involucrados en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas. También disponemos de algunas experiencias prácticas que nos muestran tanto la posibilidad como la eficacia de avanzar en esta dirección. Nuestro reto es generalizarlo y convertirlo en una forma de trabajar que impregne a nuestras organizaciones y que no requiera de excepcionales y puntuales procesos participativos.

### 4.3 ADMINISTRACIÓN INTELIGENTE

En los dos puntos anteriores nos hemos referido a como la administración se abre al exterior, ofreciendo transparencia y participación a la ciudadanía. Se trata de dos aspectos básicos para avanzar en la construcción de lo que hemos llamado un *Gobierno Abierto*. En paralelo a estas ideas, el *Gobierno Abierto* debería también modificar sus lógicas internas, completando su tradicional preocupación eficientistas por la anteriormente señalada obligación de tomar decisiones *inteligentes*. En este sentido, ya habíamos anticipado que una administración *inteligente* es una administración *dialógica*, y éste es el tercer aspecto que caracteriza al *Gobierno Abierto*.

No podemos ahora entrar en detalles, pero sí, como en los apartados anteriores, destacar dos aspectos que nos parecen cruciales para avanzar en la construcción de una administración inteligente.

- En primer lugar, una administración dialógica debería propiciar que las políticas públicas se diseñaran y se desarrollaran de manera transversal y multinivel. La propia complejidad de nuestros problemas actuales, exigen soluciones que no se vean limitadas por fronteras sectoriales y/o institucionales. Parece evidente que al abordar asuntos como el desarrollo económico, la cohesión social o la sostenibilidad del territorio, los diversos ámbitos sectoriales de una administración han de interactuar

y colaborar. De la misma manera, la propia complejidad deja sin sentido cualquier intento de repartir competencias en instituciones estanco. Los asuntos públicos son cada vez más multinivel y, por lo tanto, deberíamos sustituir la delimitación y la competencia entre instituciones por su complementariedad y colaboración. Ciertamente, no es sencillo avanzar en la dirección de la transversalidad y el gobierno *multinivel*, aunque en los últimos años hemos ido acumulando experiencias que deberían servirnos de aprendizaje. No será fácil, pero es un camino que nuestras administraciones deberán transitar de manera inevitable.

- En segundo lugar, una administración inteligente no es aquella que realiza unas tareas concretas de la mejor manera posible sino aquella que es capaz de pensar qué es lo más adecuado para cada momento. Frente a la regularidad y a las garantías que ofrecen las administraciones tradicionales, una administración inteligente debe ser, sobre todo, una administración innovadora. La innovación es un concepto muy ajeno a nuestras instituciones públicas, pero imprescindible para adaptarse a un mundo complejo y volátil como el actual. Convertir a una organización basada en la uniformidad en una organización innovadora supone, otra vez, enormes retos y dificultades. En cualquier caso, como podemos observar en la literatura más reciente, empiezan a proliferar experiencias y reflexiones sobre cómo avanzar en este terreno. No podremos decretar la introducción de la innovación en las administraciones públicas, pero sí convertirlas paulatinamente en espacios más propicios para la innovación: espacios abiertos, que admitan la experimentación y el error, que faciliten la hibridación creativa, que permitan generar giros conceptuales y metodológicos, etc. La apuesta por avanzar en esta dirección será necesariamente a medio o largo plazo, pero es inaplazable comenzar a dar los primeros pasos.

#### 4.4 REDEFINIR LA REPRESENTACIÓN PÚBLICA

En el actual momento de desconcierto y descrédito del sistema político-administrativo, aparecen algunas propuestas que descartan tanto lo público como lo privado y apuestan por lo comunitario. No comparten las tendencias privatizadoras, pero su confianza en lo público está tan mermada que tampoco consideran posible su recuperación. Desde mi particular punto de vista, el *Gobierno Abierto* todavía cree en lo público: es ciertamente imprescindible renovarlo en profundidad, pero es posible y necesario hacerlo. El *Gobierno Abierto* apuesta por una nueva forma de gobernar desde lo público, pero asumiendo que necesitamos gobierno e instituciones públicas.

También este último punto lo ilustraremos con dos ideas que deberían ayudar a entender mejor su significado:

- En primer lugar, la idea de *Gobierno Abierto* requiere recuperar el valor de lo público. Se trata, efectivamente, de un concepto muy desacreditado pero sin el cual no hay

justificación ni legitimación posible para el sistema político-administrativo. El valor público está asociado a una reivindicación de los intereses colectivos y del equilibrio entre los intereses de unos y otros, mientras que el individualismo dominante de las últimas décadas ha situado el acento en los intereses particulares y en una lógica meritocrática donde el ganador «se lo lleva todo». El *Gobierno Abierto* nos exige profundas transformaciones en las formas de operar y también, por encima de cualquier otra cosa, una renovada convicción y compromiso con los valores públicos.

- En segundo lugar, el ejercicio de la representación pública requiere hoy de un liderazgo intenso y renovado. El interés público reclama de políticos que lideren proyectos colectivos y que, por lo tanto, no se limiten a gestionar asaltos tácticos a posiciones de poder. Los responsables públicos no deberían hacer del ejercicio del poder un objetivo, sino un medio para articular su voluntad de transformación social. Al mismo tiempo, el liderazgo político debería ejercerse de manera abierta y relacional. El mejor líder no es el que lo sabe todo, lo cual es hoy por hoy un absurdo, sino el que escucha, articula y sintetiza saberes muy diversos. Un liderazgo que la literatura ha calificado como «distribuido» y que, en cualquier caso, requiere concentrarse más en lo que hemos denominado el *soft power* que en el *hard power* (NYE, 2004).

## 5 FINALMENTE

En este artículo hemos intentado articular ciertas reflexiones de fondo con algunas líneas de trabajo en el camino hacia lo que hemos denominado el *Gobierno Abierto*. Nos parece imprescindible combinar ambos niveles de discurso, pues se necesitan mutuamente. La reflexión de fondo sobre el *qué* y el *porqué* se convierte en retórica si no se conecta al *cómo*, mientras que centrarnos en el *cómo* a menudo se vuelve un ejercicio ritual cuando el *qué* y el *porqué* no orientan las actuaciones de manera consciente.

Necesitamos transformar el sistema político-administrativo, pero no porqué lo propongan ciertos académicos o porqué se impongan determinadas modas gerenciales. Lo necesitamos porque se trata de un sistema desbordado por la realidad y es a esta realidad a la que debemos responder con nuestras novedades y innovaciones.

El *Gobierno Abierto* es una etiqueta que no nos proporciona una receta mágica, pero sí un marco en el que diversas iniciativas pueden cobrar sentido. Un marco en el que disponemos de una columna vertebral: la regeneración democrática. Hoy necesitamos tanto recuperar la legitimidad como la inteligencia que aporta la democracia, de manera que nuestro sistema político-administrativo debe impregnarse de transparencia, de diálogos, de interacciones, de valores y de liderazgo.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- BOVENS, M. y HART, P. Y., 1998. *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- BRUGUÉ, Q., 2009. «Una administración que habla es una administración que piensa» en AA.VV. *Participación ciudadana para una administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- BRUGUÉ, Q. 2012. *És la Política, Idiotes*. Girona: Editorial Accent.
- CROSSMAN, R. H., 1986. *Biografía del Estado Moderno*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- FISHER, F. y FORESTER, J. (eds), 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- HAJER, M. y WAGENNAR, H., 2003. *Deliberative policy análisis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAY, C., 2007. *Why we hate politics*. London: Polity.
- MOSCA, G., 1984. *La clase política*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- NYE, J., 2004. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- SUBIRATS, J., 2011. *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icària.
- TODOROV, T., 2012. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- VALLÈS, J. M. (ed)(2008). *Actituds Polítiques i Comportament Electoral a Catalunya: Material per a un Debat Social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- WAGENNAR, H., 2007. «Governance, complexity and democratic participation», *The American Review of Public Administration*, n° 37, pp. 17-50.
- WEBER, E. P. & KHADEMIAN, A. P., 2008. «Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings», *Public Administration Review*. Volumen 68, issue 2, pp. 334-349.





**CATALINA  
RUIZ-RICO RUIZ**  
*Profesora Titular de Derecho  
Constitucional  
Universidad de Jaén*

## HACIA LA INNOVACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO A TRAVÉS DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN: UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

---

### 1 APROXIMACIÓN

Ante un panorama estatal deficientemente estructurado en torno a cauces institucionales de participación ciudadana, desprovisto de bases políticas y jurídicas de autoregeneración del sistema democrático, se ha iniciado un proceso activo de incorporación de mecanismos legales de colaboración ciudadana en el Estado autonómico<sup>1</sup>. El interés en la mejora de la calidad democrática se manifiesta a través de la proliferación de instrumentos autonómicos participativos con un alcance constitucional susceptible de generar una problemática diversa<sup>2</sup>.

Como respuesta a las actuales disfunciones del sistema democrático y al deterioro institucional, desde el derecho autonómico se introducen fórmulas correctoras y de control social

- 
- <sup>1</sup> Según la STC 161/1988, de 20 de septiembre, la participación permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y potencia la interrelación entre los Parlamentos y los ciudadanos, coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales.
  - <sup>2</sup> *La transparencia, entendida como el acceso a la información en sentido amplio, permite hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a conocer la actividad de la Administración, estimulando su participación en la gestión pública a través del control social que posibilita su conocimiento. Es un medio para evitar que la opacidad en la actividad administrativa genere sospechas de favoritismo, corrupción o arbitrariedad, contribuyendo de esta manera a una mejora de la calidad de la democracia (Anteproyecto de Ley Transparencia y Buen Gobierno de País Vasco).*

mediante el impulso jurídico de la participación ciudadana<sup>3</sup>. Sin embargo, el afianzamiento legislativo de una nueva generación de derechos ciudadanos participativos presenta una dimensión constitucional que trasciende el plano estrictamente autonómico en relación a su naturaleza jurídica y límites<sup>4</sup>.

## 2 LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS AUTONÓMICOS DE PARTICIPACIÓN

El estancamiento del derecho a la participación directa en los asuntos públicos responde a una interpretación del artículo 23 CE por el Tribunal Constitucional inamovible durante las tres últimas décadas. Desde esta doctrina constitucional, la participación representativa ha eclipsado prácticamente la participación ciudadana sosteniendo que son los representantes políticos «quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos». La defundamentalización del derecho de participación directa y la pérdida de su autonomía respecto de la modalidad representativa deriva de una línea jurisprudencial basada en una interpretación que puede considerarse contra *libertatem* por sus efectos obstruccionistas en la aplicación de este derecho fundamental. En tales términos, la STC 75/1985, de 21 de junio destaca que «la norma contenida en el art. 23.1 resulta inseparable de la del art. 23.2 cuando se trata, como aquí ocurre, de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos» (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo)<sup>5</sup>.

Este planteamiento del TC ha contribuido a su vez a que la democracia representativa se retroalimente a costa de la participación directa de los ciudadanos y esta última permanezca como una modalidad participativa excesivamente residual<sup>6</sup>. En consecuencia, la función de control político permanece reservada a la representación política como resulta entre otras, de la STC de 14 de octubre de 1988 manifestando que *esta conexión que se produce, en casos como el presente, entre las normas contenidas en los dos números del art. 23 de la Constitución permite reconocer, de manera clara, que el sentido y alcance de la queja deducida no es otro*

3 Destaca SUBIRATS, (1997): «Democracia, participación y eficiencia», *Revista de Servéis Personáis Locáis*, núm. 6, pág. 3

4 A propósito, vid., ALGUACIL GÓMEZ, Julio, (2004): «La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional», *Intervención Psicosocial*, pág. 291, al reconocer una quinta generación de derechos definidos por el derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos (democracia participativa).

5 En esta línea, la STC 107/2001, de 23 de abril, confirma que «la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo no sólo menoscaba su derecho de acceso, sino simultáneamente el de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero».

6 Vid., CONTRERAS CASADO, «Parlamento y Participación directa de los ciudadanos», cit., pág. 230, el Estado democrático no puede ser más que parlamentario o representativo con algunos mecanismos complementarios de participación directa...

*que el de reclamar amparo frente a lo que se estima ser impedimento ilegítimo en el ejercicio de una tarea de control político, ciertamente inherente al concepto mismo que encarna en nuestras asambleas electivas<sup>7</sup>.*

Paralelamente, la atribución de excepcionalidad a la participación ciudadana por el Tribunal Constitucional ha imposibilitado su normalización jurídica como reconocen las SSTC 103/2008 de 11 septiembre RTC\2008\103 admitiendo que la participación «normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo» (STC 119/1995, de 17 de julio [RTC 1995, 119], F. 3) y que en los «casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución, en el que «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 76/1994) [F.J. 3]<sup>8</sup>.

En esta línea, el Tribunal Constitucional viene considerando que los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquéllos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras. La Jurisprudencia constitucional reconoce que no existen otros cauces participativos distintos de la elección de los miembros de las Cortes Generales y de la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución (STC 51/1984).

Sin embargo, desde la esfera autonómica comienza a superarse la excepcionalidad atribuida por la doctrina constitucional al derecho de participación a través de múltiples instrumentos y derechos participativos. La actual tendencia autonómica resulta especialmente prolífica en cuanto a estos últimos si bien a costa de la imperceptibilidad de su dimensión constitucional. Pero la configuración legislativa de la participación directa desde el marco autonómico no puede ensombrecer su dimensión constitucional, aunque la legislación ordinaria regule cuestiones como las condiciones de ejercicio o los efectos<sup>9</sup>.

7 Velasco: «Deliberación y Calidad de la democracia», Revista «Claves de razón práctica», núm. 167, págs. 36-43, al referirse a los derechos de participación política –tanto en su vertiente activa como pasiva– deben estar debidamente protegidos, pues son esenciales para el desarrollo de la ciudadanía democrática (al menos en su dimensión específicamente política). Pero la participación ciudadana no se limita a la esfera de la política oficial. Por ello mismo, la noción de democracia deliberativa, asume un enfoque político de doble vía: por un lado, el nivel de la política institucionalizada y, por otro, las actividades y luchas políticas de los movimientos sociales y de la sociedad civil, que conforman la cultura política del entorno de las instituciones.

8 Según el TC las modalidades –representativa y directa– de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general» (STC 119/1995, F. 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales».

9 Según Elvira Perales, A. (2007): «El control de las Asambleas autonómicas a través de los ciudadanos», *Teoría y Realidad Constitu-*

En principio, el Tribunal Constitucional considera que la participación presenta una triple vertiente como principio rector de las políticas públicas, derecho fundamental y derecho subjetivo. Con base a esta doctrina jurisprudencial, derivada a su vez del mandato constitucional del artículo 9.2 CE sobre el deber de los poderes públicos de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural», el legislador autonómico se ha inclinado por la categoría de principio. Aunque la STSJ Cataluña de 28 de mayo de 2004 admite que la participación ciudadana no se detiene «únicamente en el ámbito etéreo de los principios, sino que viene a estar encarnada en auténticas disposiciones normativas, incluso plasmadas al máximo nivel normativo»

En el escenario autonómico, la participación se desarrolla desde el artículo 9.2 CE conformando su raíz constitucional como principio en detrimento de su categoría de derecho fundamental o incluso subjetivo-constitucional. No obstante, esta posición resulta difícilmente conciliable con la traslación a la ley autonómica de la literalidad del artículo 23 CE reconociendo un derecho expreso «a participar en los asuntos públicos». Los Estatutos de última generación reproducen los términos literales de la participación como derecho fundamental previstos en el artículo 23 CE y su contenido íntegro, si bien prescinden de su categoría como derecho fundamental o subjetivo y sólo reconocen su condición de principio. Esta posición resulta manifiestamente incoherente con la aceptación por el legislador autonómico de un derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos puesto que la redacción no coincide con el artículo 9.2 CE, sino en realidad con la del artículo 23 del texto constitucional.

A raíz de este planteamiento, emergen cuestiones relacionadas con los derechos de participación en el ámbito autonómico, y en particular sobre la posibilidad de derecho paraconstitucionales y fundamentales en las Comunidades Autónomas.

Al respecto, la participación se constituye en el plano estatutario y jurisprudencial como un derecho de configuración legal que posibilita la admisión de *numerus apertus*, fundamentando derechos atípicos o híbridos. En los textos estatutarios se faculta un desarrollo legislativo de la participación directa mediante derechos y procesos participativos innovadores, ante una voluntad legislatoris proclive a la flexibilidad.

En particular, el Estatuto de Andalucía considera competencia exclusiva de la Junta de Andalucía 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; el Estatuto aragonés

---

*cional*, núm. 19, pág. 317, hay que recordar que el derecho de participación política es un derecho de configuración legal, por lo tanto, el catálogo de supuestos de participación no es un catálogo cerrado sino, por el contrario, abierto a los sistemas de participación que pueda arbitrar el legislador

incluye en el ámbito competencial de la CCAA las consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución»; el Estatuto catalán también atribuye competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución» (artículo 122); la legislación valenciana regula una cláusula abierta proclive al *numerus apertus* admitiendo que «los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los términos que se establezcan por cada Consejería o departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica, en especial los vinculados al uso de la televisión digital, la movilidad y los demás emergentes que puedan surgir como consecuencia de los avances tecnológicos (art. 42.2)».

Paralelamente, la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia a través de la superación de la doctrina constitucional, ha admitido el ejercicio de la participación ciudadana mediante «múltiples mecanismos que van, desde la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada como instrumentos para canalizar la participación ciudadana, hasta la consulta popular a la que se refiere el artículo 71 de la Ley 7/85, pasando claro está, por el derecho del ciudadano a la obtención de la información que considere oportuna sobre aspectos de la vida local, siempre evidentemente dentro de los cauces legales» (STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2003).

Por otra parte, el desarrollo de las competencias autonómicas junto a la regulación de derechos estatutarios permite ampliar el espectro de la participación ciudadana. En este sentido, el artículo 29 del Estatuto de Cataluña admite que *los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen*. También el Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, faculta para que *los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los términos que se establezcan por cada Consejería o departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica... (art. 42.2)*.

También la configuración legal de cauces, instrumentos y procesos participativos en el espacio autonómico implica la apertura indirecta hacia derechos derivados de participación. Así se manifiesta en la regulación autonómica de la consulta popular reconocién-

dose un derecho de los ciudadanos a promoverla *sobre cuestiones de interés general relacionadas con las competencias de su comunidad, y cuya convocatoria pueda corresponder al gobierno autonómico —así como a los ayuntamientos* (art. 29.6 EACat, 15.2 EAIB, 11.5 EACL, 30.1 EAAnd)<sup>10</sup>.

En suma, la participación como derecho estatutario abierto fundamenta la admisión de derechos autonómicos participativos a través de cauces diversos como las competencias autonómicas, los derechos estatutarios y los procesos participativos autonómicos. No obstante, a propósito de esta posible multiplicidad de derechos de participación surge la cuestión acerca de derechos fundamentales derivados en el espacio autonómico por adaptación al artículo 23 CE y a los presupuestos del TC basados en el llamamiento al cuerpo electoral para el ejercicio del poder político.

En la esfera autonómica, los Tribunales Superiores de Justicia adoptan la jurisprudencia constitucional confirmando que «para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del art. 23.1 CE y podrá, por consiguiente, aducirse el derecho fundamental...» (STSJ de Castilla-La Mancha de 9 de mayo de 2011).

En concreto, las consultas populares refrendarias convocadas por las Comunidades Autónomas conforme a la Constitución y su legislación de desarrollo, podrían integrarse en el ámbito aplicativo del derecho fundamental de participación. Su adaptación a los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional basados en la convocatoria con autorización del Estado y llamamiento a los electores sobre un asunto que implique ejercicio del poder político, implica el cumplimiento de requisitos necesarios para su calificación como derecho fundamental, aunque sea en el plano autonómico. Como admite la STC 79/1989, *de no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria y por esta vía excluidos del control del amparo constitucional*.

A *sensu contrario*, la ausencia de cualquiera de estas exigencias legales desembocaría en una modalidad participativa intermedia, las consultas populares no refrendarias, cuya constitucionalidad depende de la asunción de los límites competenciales y de la no vulneración oblicua de las normas constitucionales.

---

<sup>10</sup> En este sentido, el artículo 28 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Castilla-León tras reconocer que los ciudadanos tienen derecho a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica, dispone que «se establecerán mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las estrategias, planes y programas de la Junta de Castilla-León y la participación ciudadana se desarrollará a través de las audiencias, foros de consulta, paneles y demás instrumentos que se establezcan en la presente Ley, en otras Leyes sectoriales o en normas reglamentarias.

En efecto, los derechos de participación atípicos constitucional, estatutaria y legalmente pueden encontrar cobertura jurídica siempre que no vulneren ninguna norma ni el espíritu constitucional o de las disposiciones aplicables, a modo de fraude. La jurisprudencia constitucional impone como límite al derecho a participar directamente en los asuntos públicos, que como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso... (STC 76/1994, F. 3)<sup>11</sup>. Sin embargo, no se prohíben constitucionalmente otros derechos participativos autonómicos, locales, ni figuras híbridas o derechos desfigurados, pudiendo cuestionarse la admisibilidad de las mismas cuando su pretensión final sea defraudar la Constitución o la legalidad vigente.

No obstante, los derechos de participación y los instrumentos participativos en el marco autonómico suelen ejercitarse previa vocación administrativa, por lo que el legislador autonómico transfigura su naturaleza como derecho frente al poder político a concesión graciosa desde el poder público autonómico mediante un llamamiento a los ciudadanos o por solicitud de los mismos. Al respecto, la STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 5, había señalado que el art. 29.1 CE reconoce un derecho *uti cives* que permite dirigir, con arreglo a la ley a la que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado.

En la esfera autonómica, se pronuncia en términos idénticos la STSJ de Navarra de 22 de junio de 2001, afirmando que *en base a ésta normativa legal citada es claro, a juicio de la Sala, que tales consultas populares están previstas como una posibilidad o facultad que se otorga a los Alcaldes para realizarla, si lo estiman conveniente, pero no como una derecho que puede ser exigido por el ciudadano por integrar parte del contenido esencial del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos tal y como se recoge en el artículo 23-1 de la Constitución.*

La discrecionalidad administrativa en relación a la participación ciudadana no se limita a la convocatoria y a la elección de los procesos participativos sino que se extiende a los sujetos participantes y a las materias participables. En consecuencia, el derecho de participación ciudadana se somete en el plano autonómico no sólo a un proceso de desjuridificación sino de desconstitucionalización. El riesgo de restricciones en relación al ámbito subjetivo y objetivo de aplicación del derecho de participación ciudadana deriva de decisiones administrativas discrecionales. Sin que esta posibilidad haya sido abordada por la jurisprudencia que se limite a las leyes y reglamentos disponiendo que *si establecen vías demasiado estrechas que en la práctica hagan imposible o muy dificultoso la participación*

<sup>11</sup> «Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos –ciudadanos y poderes públicos– vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE)» (STC 76/1994, F. 3).

*real en asuntos públicos, podría cuestionarse la constitucionalidad de las leyes o reglamentos (STSJ de 20 de junio de 2007 y la STS de 10 de marzo de 1989).*

### 3 LA FUNDAMENTALIZACIÓN DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad, el panorama de la participación ciudadana adolece de cauces institucionales estatales para su ejercicio motivado por el monopolio de la representación política y una jurisprudencia constitucional inamovible. Al margen de la debilidad de los procesos participativos existentes que se limitan a ofrecer información, y permitir sugerencias a los ciudadanos sin promover la toma de decisiones de la sociedad civil ni ejercer un control político.

Ante esta situación *infraconstitucional* del derecho de participación directa, el recurso a los derechos de reunión, manifestación o a la libertad de expresión se presentan como una salida para intentar de algún modo participar espontáneamente en los asuntos públicos. Paradójicamente, la participación ciudadana *directa* se viene ejerciendo *indirectamente* a través de los derechos fundamentales de reunión, manifestación y libertad de expresión reconociéndose por la propia jurisprudencia constitucional que *otros derechos fundamentales* pueden actuar como «cauce del principio democrático participativo» (STC 170/2008, de 15 de diciembre)<sup>12</sup>.

A raíz de un panorama desprovisto de mecanismos institucionales para participar se produce la desviación de su ejercicio al espacio público y a las redes sociales. En particular, el recurso al ejercicio de los derechos de reunión y manifestación surge ante la impotencia ciudadana para participar en los asuntos públicos. Mediante una vía oblicua como el ejercicio de otros derechos fundamentales que se *imponen por su eficacia inmediata y directa* (SSTC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 2), la participación se fundamentaliza o mejor se refundamentaliza como derecho.

Las libertades de reunión, manifestación y expresión amortiguan la imposibilidad real de ejercitar el derecho de participación, actuando como válvula de escape en la práctica. En realidad, la debilitación del derecho de participación y su desfundamentación desde las tesis del Tribunal Constitucional viene determinando la conflictividad en los espacios públicos y las redes sociales, por tratarse de los escasos ámbitos donde los ciudadanos los ciudadanos pueden ejercer su libertad participativa.

---

<sup>12</sup> Vid., Corona Ferrero: «El derecho de petición ante el parlamento: proceso normativo», pág. 235, el derecho de petición tiene algo de libertad de expresión como derecho a opinar.

Aunque la interpretación *pro libertate* de aquellos derechos fundamentales no trasciende ni se propaga al derecho de participación ciudadana del artículo 23 CE contrarrestando la doctrina jurisprudencial restrictiva en torno a este último<sup>13</sup>. Si bien la participación directa ejercitada a través de derechos fundamentales de reunión o manifestación, tiende a beneficiarse de las garantías de estos últimos sin necesidad de cumplimentar las exigencias adicionales por el Tribunal Constitucional al artículo 23 para dotarse de la protección reforzada del artículo 53.2 CE. No obstante, resulta ciertamente paradójico que tratándose la participación de un derecho fundamental sólo pueda ser garantizado mediante un procedimiento preferente o sumario y el recurso de amparo a través de otros derechos fundamentales.

#### 4 PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL EN TORNO AL ÁMBITO SUBJETIVO DE LOS NUEVOS DERECHOS Y PROCESOS AUTONÓMICOS

Las restricciones subjetivas y posibles discriminaciones en el ejercicio de derechos autonómicos de participación reclaman un análisis de constitucionalidad en los términos que se exponen a continuación.

##### 4.1 RESTRICCIONES SUBJETIVAS DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ESPACIO AUTONÓMICO

Desde una perspectiva constitucional, no sólo puede cuestionarse la democracia representativa no participativa sino también la democracia participativa no representativa<sup>14</sup>. Las desigualdades y discriminaciones subjetivas en el ejercicio de los derechos emergentes de la legislación autonómica presenta una relevancia derivada de su posible inconstitucionalidad.

En principio, cabe destacar que la participación ciudadana desempeña funciones de cohesión social como admite la Ley valenciana de participación manifestando que «el funcionamiento de estos instrumentos asegurará, igualmente, condiciones de inclusión social y plena ciudadanía, favoreciendo la participación de las personas con discapacidad, de las personas mayores y de los jóvenes...». En especial, la promoción de los

<sup>13</sup> Además, no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (favor libertatis: SSTC 66/1995, de 8 de abril, FJ 3; 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, «que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998, § 40)» (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 6).

<sup>14</sup> «...nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal» (STC 1981).

derechos autonómicos participativos resulta conveniente para aquellos sectores ciudadanos excluidos socialmente y alejados de las instituciones para eludir la discriminación indirecta<sup>15</sup>.

La regulación autonómica de la participación ciudadana ajena a las desigualdades sociales aun presentándose como promocional, puede incurrir en discriminación no sólo directa sino indirecta. En este sentido, la Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia regula la necesidad de *garantizar en sus relaciones con la ciudadanía el principio de no discriminación por razón de género, raza, religión o creencia, ideología, capacidad física o psicológica, o cualesquiera otras circunstancias de índole personal o social, intentando la eliminación absoluta de las discriminaciones directas e indirectas y prestando especial atención a las necesidades de las personas discapacitadas, adoptando las medidas necesarias para facilitar su acceso a la información y sus relaciones con la Administración.*

A priori, la titularidad del derecho de participación directa, según el artículo 23 CE y la respectiva doctrina jurisprudencial corresponde en exclusiva a las personas físicas excluyendo a los partidos políticos (STC 36/1990, de 1 de marzo), a pesar de que estos sean considerados en el artículo 6 CE «instrumentos fundamentales de la participación política» (STC 51/1984). Pero aunque su titularidad pertenece al ciudadano, «esta circunstancia no ha impedido que el Tribunal Constitucional reconozca interés legítimo suficiente a los partidos políticos (SSTC 53/1982 y 35/1985) y a los grupos parlamentarios (SSTC 81/1991, 177/2002, 361/2006 y 74/2009) para, por la vía del recurso de amparo, reclamar el respeto de tales derechos fundamentales».

No obstante, a diferencia de la participación representativa, no se ha previsto constitucionalmente la igualdad en la modalidad participativa directa, imprevisión subsanada por determinados Estatutos de Autonomía y leyes participativas ante el riesgo latente de discriminaciones. En concreto el artículo 15 Estatuto aragonés se refiere al «derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos en los términos que establezcan la Constitución, los propios textos estatutarios y las leyes».

Tampoco la jurisprudencia ha realizado una trasposición de sus argumentos sobre igualdad en la participación representativa a la directa en los términos de la emblemática STC 127/2007 de 22 de mayo. Esta sentencia encomienda al legislador la tarea de actualizar y materializar la efectividad de la igualdad que se proyecta, entre otras realidades, en el ámbito de la representación, *correspondiendo a este Tribunal Constitucional la función de examinar si las decisiones adoptadas al respecto son acordes con el marco constitucional aquí definido...la igualdad*

---

<sup>15</sup> También se prevé remover «los obstáculos existentes que impidan tal acceso a los colectivos en situaciones de mayor desigualdad o alejados tradicionalmente de las instituciones» (artículo 5 Anteproyecto Ley de Transparencia y Buen Gobierno de País Vasco).

*sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la noción de ciudadanía...se pretende, en suma, que la igualdad efectivamente existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos. Una representación política que se articule desde el presupuesto de la divisoria necesaria de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues se entiende que ese equilibrio es determinante para la definición del contenido de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos»<sup>16</sup>.*

La transversalización del derecho de igualdad en las modalidades y procesos participativos autonómicos presenta una indiscutible dimensión constitucional y abre la viabilidad para la aplicación de las garantías específicas de los derechos fundamentales basadas en la preferencia, sumariedad y el recurso de amparo.

La afectación del derecho de igualdad en el ejercicio de la participación ciudadana presenta un impacto constitucional a través de las restricciones subjetivas, desigualdades y discriminaciones. Las leyes autonómicas restrictivas de la titularidad en materia de participación sin justificación objetiva, razonable y proporcionada, como también las regulaciones neutras ajenas a las desigualdades reales de los ciudadanos con derecho a participar en asuntos públicos, traspasan el límite de constitucionalidad.

En principio, la legislación autonómica de participación se sustenta en el artículo 9.2 CE y en el deber de los poderes públicos de promocionarla, apartándose del artículo 23 CE que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar sin excepciones. De modo que la promoción de la participación en la esfera autonómica por la vía del artículo 9.2 CE parece fundamentar alteraciones del ámbito subjetivo del artículo 23 CE. Incluso aunque el legislador autonómico reconozca derechos de participación, predomina la convicción de que su regulación no discurre por el cauce del derecho (fundamental) a participar y puede perturbar su titularidad y ejercicio al amparo del artículo 9.2 CE.

La discrecionalidad administrativa en la selección y exclusión de ciudadanos para participar en los procesos participativos encuentra fundamento en la vertiente promocional del mandato previsto en el referido precepto. Sin embargo, la denegación del derecho a participar o la exclusión de procesos participativos sin causa objetiva y razonable puede considerarse una vulneración constitucional del derecho a la igualdad, al margen de la posible infracción del espíritu del artículo 23 CE.

---

<sup>16</sup> ...Exigir a quien quiera ejercer una función representativa y de imperio sobre sus conciudadanos que concurra a las elecciones en un colectivo de composición equilibrada en razón del sexo es garantizar que, sea cual sea su programa político, compartirá con todos los representantes una representación integradora de ambos sexos que es irrenunciable para el gobierno de una sociedad que así, necesariamente, está compuesta.

En particular, la incorporación de un concepto de interesado en los procesos participativos autonómicos o como criterio de legitimación para el ejercicio de derechos participativos, puede ser cuestionable desde una perspectiva constitucional. Al respecto, la ley foral 11/2012, de 21 de junio de Transparencia y Gobierno abierto de Navarra identifica como ciudadano a toda persona que se relaciona con la Administración, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupan o que las representen. Este criterio no resulta coincidente con el marco subjetivo del artículo 23 CE al adicionar la exigencia de una relación con la Administración imprevista por el texto constitucional.

Paralelamente, el requisito autonómico de inscripción previa en un registro para la intervención en procesos participativos puede cuestionarse desde una óptica constitucional. La exigencia administrativa de una inscripción constitutiva para ejercer el derecho de participación implica una restricción en la titularidad y ejercicio del derecho fundamental de participación. Desde una óptica subjetiva, la desconexión entre los derechos autonómicos participativos y el derecho fundamental de participación no encuentra acomodo en el texto constitucional. La configuración legal de los derechos autonómicos facultando a la Administración para seleccionar los sujetos intervinientes en procesos y derechos participativos, puede plantearse en términos de constitucionalidad. Aunque el cauce más apropiado para tutelar el derecho de igualdad en el ejercicio de la participación no sería el artículo 23 CE ante la posibilidad de que las restricciones subjetivas se amparen en la libertad configurativa que ofrece el artículo 9.2 del texto constitucional. Las posibles discriminaciones subjetivas en la legislación autonómica o derivadas de la discrecionalidad administrativa pueden tutelarse a través del derecho constitucional de igualdad, paradójicamente prescindiendo del derecho fundamental de participación directa. El espíritu del artículo 23 CE no se proyecta sobre los derechos autonómicos de participación en relación a la titularidad y ejercicio, lo que debe ser objeto de replanteamiento desde una perspectiva constitucional. Sin que la «promoción» de la participación ciudadana en cualesquiera ámbitos de la vida social, económica, política pueda ser lógicamente más restrictiva a nivel subjetivo que si se tratase de un derecho fundamental.

En concreto, las facultades selectivas reservadas a la Administración en el marco de la normativa autonómica de participación contiene el riesgo de exclusiones y restricciones subjetivas por la discrecionalidad conferida legalmente. Los mecanismos para hacer efectiva la participación y la colaboración de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin discriminación, en los asuntos públicos (artículo 36 Ley foral 11/2012, de 21 de junio de Transparencia y Gobierno), quedan en última instancia a expensas de la Administración.

Desde parámetros constitucionales de igualdad, también subyace la posibilidad de discriminación indirecta derivada de la desatención a las desigualdades reales por el legislador autonómico. Las dificultades de acceso a la participación en sectores poblacionales, colectivos como los inmigrantes o mujeres derivan de su situación de desigualdad, de las

dificultades de conciliación de la vida laboral, familiar y participativa así como también de acceso a las nuevas tecnologías<sup>17</sup>.

Al respecto, los Estatutos de última generación han ampliado la noción de ciudadanía mediante el desplazamiento del criterio de nacionalidad por el de vecindad civil, contribuyendo a ampliar la titularidad y ejercicio del derecho de participación. En este sentido, determinadas legislaciones autonómicas han previsto remover «los obstáculos existentes que impidan tal acceso a los colectivos en situaciones de mayor desigualdad o alejados tradicionalmente de las instituciones» (artículo 5 Anteproyecto Ley de transparencia y Buen Gobierno País Vasco).

En relación a los inmigrantes, se adopta un criterio extensivo adaptado a la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio de 1992 proclive a que *el derecho otorgado a los ciudadanos se extienda también a quienes no lo son*. En esta línea, el artículo 18 de la ley valenciana de participación dispone que «la Generalitat favorecerá, en los casos que proceda, la representación de las personas inmigrantes en los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, individualmente o a través de sus entidades asociativas más representativas».

Respecto de la aplicación de la igualdad de género en este campo, la Ley 5/2010, de 21 de junio de Fomento de la Participación Ciudadana de Canarias señala que «los instrumentos de participación ciudadana promoverán la igualdad de representación de mujeres y hombres, para que ambos puedan intervenir plenamente en los asuntos públicos en igualdad de condiciones». También la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana admite que «los instrumentos de participación ciudadana contarán con una equilibrada representación de mujeres y hombres, para que ambos puedan intervenir plenamente en los asuntos públicos en igualdad de condiciones, en los términos establecidos en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y sin perjuicio del desarrollo efectuado en esta materia por la Carta de Derechos Sociales».

La posibilidad de situaciones discriminatorias se ha previsto por el legislador autonómico a través de la referencia genérica a la participación equilibrada por sexos en los asuntos públicos<sup>18</sup>. El reequilibrio paritario en el ejercicio del derecho de participación

<sup>17</sup> «En el ejercicio de esta función, los sujetos afectados por el ámbito de aplicación de esta ley, deberán asegurar las condiciones de inclusión social y plena ciudadanía a través de la promoción de la igualdad de trato entre los ciudadanos y ciudadanas y, de éstos con los grupos sociales de interés».

<sup>18</sup> El artículo 1 de la norma foral 1/2010, de 8 de julio de la Diputación Foral de Guipúzcoa tiene como objeto la regulación de instrumentos y procedimientos específicos de participación de las personas residentes y de las entidades ciudadanas de Guipúzcoa...

puede impulsarse en la esfera autonómica mediante el recurso a acciones positivas para la corrección de desigualdades de las mujeres y su menor visibilidad en los asuntos públicos<sup>19</sup>. Aunque simultáneamente cabría plantear la traslación de la jurisprudencia constitucional sobre igualdad de sexos prevista en la participación representativa a la participación directa.

Al respecto, la igualdad de género en la participación directa aún permanece en un estadio embrionario y distante de la idea de composición equilibrada por razón de sexo dispuesta para la modalidad representativa en la referida STC 127/2007, de 22 de mayo. Según la Jurisprudencia constitucional, *es perfectamente legítimo que el legislador defina los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos de modo que la voluntad popular a cuya formación y expresión concurren y la participación para la que son instrumento sean siempre el resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad reales y efectivas de los individuos, como expresamente demanda el art. 9.2 CE y que figure el principio de composición equilibrada, que encuentra fundamento en el art. 9.2 CE*».

El problema radica en la aplicación de la doctrina constitucional sobre paridad en los partidos políticos a propósito de la participación representativa a las entidades ciudadanas y asociaciones en los procesos e instrumentos participativos autonómicos, fundamentada en el artículo 9.2 CE relativo a la promoción de la igualdad y la participación.

Esta posibilidad encuentra respaldo en la STC 71/1989 de 20 de abril afirmando que el principio de igualdad preside el ejercicio de los derechos garantizados por el art. 23 de la Constitución, si bien hasta el momento la legislación autonómica no ha previsto el principio de igualdad de género ni lo promueve entre las entidades ciudadanas que articulan la participación directa, a diferencia de la composición paritaria impuesta a los partidos políticos.

Pero el incumplimiento por el legislador autonómico del mandato de promover la igualdad de género y de incorporar mecanismos correctores de desigualdades en los instrumentos o procesos participativos pueden incurrir en discriminación indirecta por presentarse como regulaciones en apariencia neutrales<sup>20</sup>. La imprevisión de acciones positivas de igualdad de género y en el acceso a las nuevas tecnologías, y especialmente

---

*Garantizar mayores niveles de solidaridad y de integración social contribuyendo, de forma específica, a la igualdad de género y a la defensa de los intereses de los sujetos desfavorecidos o vulnerables y de los intereses con menor capacidad representativa.*

**19** En su artículo 14 dispone que *se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.*

**20** Para algunos autores los mecanismos de participación social privilegian el corporativismo, las organizaciones fuertemente estructuradas y colectivos de voluntarios con estructura organizada.

de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar con la participativa, implica consecuencias constitucionales.

Desde otra perspectiva, las desigualdades entre individuos y grupos o entre éstos puede determinar situaciones discriminatorias en los supuestos de exclusión del derecho a participar individualmente o de su atribución exclusiva únicamente a los agentes sociales. Sin embargo, esta posibilidad sólo se ha previsto a propósito de la participación en las Cajas de Ahorro como destaca la STC 239/1992 de 7 de diciembre, advirtiendo que *un grupo alcance un dominio decisivo...en perjuicio de los otros, planteando el riesgo de descompensaciones en la representación de intereses y el riesgo de que la participación se desequilibre por priorizar algunas asociaciones*<sup>21</sup>.

Las desigualdades entre individuos y entidades en el caso de que el legislador autonómico les atribuya derechos de participación diversos e incluso prive a los ciudadanos de intervenir en procesos participativos a título individual, presenta una dimensión constitucional. En especial, considerando que algunas Comunidades Autónomas priman la participación sesgada en ciertos asuntos públicos, indirecta, colectiva, sectorizada y profesionalizada a través de agentes sociales.

En principio, el artículo 23 CE solo prevé la participación directa individual de los ciudadanos y mediante sus representantes políticos aunque el derecho autonómico ha desarrollado la modalidad participativa a través de entidades y asociaciones. Sin embargo, la exclusión de ciudadanos de la participación institucional así como la atribución de derechos participativos sólo a las asociaciones e instituciones plantea cierto dilema constitucional. La institucionalización autonómica de la participación colectiva no puede fundamentar la exclusión de los ciudadanos o un tratamiento desigual entre individuos y grupos, ni siquiera por razón de la complejidad o especialidad de la materia<sup>22</sup>.

En términos generales los Estatutos de Autonomía atribuyen a los ciudadanos una participación alternativa, individual o colectiva y en consecuencia, una legitimación jurídica dual para ejercer este derecho. El artículo 15 del Estatuto de Baleares dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma; el artículo 9.4 Estatuto valenciano y el Estatuto catalán se refieren a la participación directa o a través de entidades asociativas. No obstante, predomina en los textos estatutarios y en la legislación

<sup>21</sup> Conforme a la STC 51/1984 de 25 de abril, *el derecho de participación no es un derecho que pueda reconocerse genéricamente a las personas jurídicas y la STC 5/83 de 4 de febrero admitiendo que el derecho de participación corresponde a los ciudadanos y no a los partidos políticos*

<sup>22</sup> A propósito, vid., BRUGUÉ/FONT/GOMÁS, «Participación y democracia: asociaciones y poder local», cit., considerando que así, en primer lugar, a pesar de la importancia que retóricamente se asigna a la participación de los actores de la sociedad civil, la práctica de la participación estratégica en España parece caracterizada por el dominio de los actores públicos y la debilidad de los civiles.

autonómica de desarrollo un interés por canalizar institucionalmente las demandas participativas ciudadanas a través de entes colectivos (instituciones y entidades ciudadanas) y la promoción participativa de los agentes sociales.

Entre la legislación autonómica proclive a la participación a través de entidades o agentes sociales, destacan la ley 17/2008, de 29 de diciembre, de Galicia que limita el derecho de participación a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia y organismos públicos (artículo 5); la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León sobre la necesidad de promover y facilitar «en iguales términos y con idéntico fin la participación de las entidades de iniciativa social, de los agentes sociales y de las instituciones, potenciando su implicación en los asuntos sociales. Las normativas autonómicas excluyentes de la participación individual en ciertas parcelas de los asuntos públicos pueden adquirir transcendencia constitucional a través de la vulneración de la igualdad y del espíritu del artículo 23 CE.

Sin embargo, el desequilibrio participativo entre grupos y ciudadanos puede derivar en desigualdades difícilmente justificables desde el texto constitucional. Ante esta posibilidad, determinadas leyes autonómicas han abordado la necesidad de igualar los derechos de participación de individuos y entidades, como la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana estableciendo que *la Administración Pública de la Comunidad Autónoma adecuará sus estructuras administrativas para que el derecho de participación ciudadana pueda ser ejercido, tanto individual como colectivamente, de forma real y efectiva; la Ley navarra declarando que la participación ciudadana se materializará, por una parte, a través del ejercicio individual de los derechos de las personas residentes y, por otra, a través de la realización de procesos participativos, que se articulan en las fases de información, debate, conclusiones, difusión, y evaluación y en los que intervienen tanto las personas residentes como las entidades ciudadanas.*

Al margen de la igualdad, la problemática de las entidades ciudadanas y asociaciones también deriva de su posible actuación como lobbys presionando a la administración y poderes públicos con objeto de alcanzar sus fines particulares. La ausencia de control jurídico sobre las entidades ciudadanas en la regulación autonómica sin exigir requisitos que garanticen transparencia en sus relaciones con la administración no evita el riesgo de su instrumentalización para influir en las decisiones públicas y políticas.

Desde esta perspectiva, el derecho de participación conecta con el principio de transparencia como reconoce la STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2003 admitiendo que «no debe perderse de vista que el derecho de participación ciudadana, y en concreto a través de la vertiente de petición y efectiva obtención de la información correspondiente, contribuye a fortalecer el principio de transparencia que se proyecta como elemento esencial exigible de toda actuación administrativa».

Esta concatenación entre participación y transparencia resulta extensible al derecho de información, de modo que desde un punto de vista subjetivo debe existir una coordi-

nación entre los mismos. La titularidad de los derechos de información y participación ha de ser coincidente como manifiesta el artículo 6 de la Ley canaria de Fomento de la Participación Ciudadana al regular el derecho de información para los procesos de participación y garantizándolo a todas las personas residentes sobre los procedimientos de decisión que se encuentren en tramitación, dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. La ruptura del tracto sucesivo entre la información previa a la participación y entre los titulares de ambos derechos, carece de justificación objetiva considerándose que los sujetos legitimados para informarse también habrían de estarlo para participar. Por lo que la interrupción secuencial informativa-participativa sin razonabilidad o proporcionalidad puede plantearse a efectos constitucionales.

En particular, respecto a la posible confluencia subjetiva entre los derechos de información y participación se verifica en el trámite de información pública al considerarse suficiente para cumplimentar la participación ciudadana en los asuntos públicos en la jurisprudencia. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de febrero de 2011 manifiesta que *en cualquier caso, no puede dejarse de lado el hecho de que el plan impugnado se sometió a trámite de información pública, en el marco del cual la recurrente formuló las alegaciones que tuvo por conveniente...*

No obstante, la correlación entre los derechos de información y participación se manifiesta con más frecuencia en la esfera de la representación política que en la participación directa. Así resulta de la STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de mayo de 2001, señalando que «al margen de lo que en principio haya derecho a exigir, la Sala entiende que también forma parte del derecho de información ínsito en el de participación política el derecho a la entrega de los documentos cuya entrega se ha concedido por autoridad competente para ello.

#### 4.2. EN EL ÁMBITO OBJETIVO

En relación al objeto del derecho fundamental de participación, la Constitución adopta una posición amplia extendiéndose a los asuntos públicos sin distinciones (artículo 23), aunque a propósito de la iniciativa legislativa popular admite como excepciones los derechos fundamentales, materias tributarias, internacionales y la prerrogativa de gracia<sup>23</sup>. En paralelo, la Jurisprudencia constitucional comprime la esfera objetiva de la participación ciudadana excluyendo «determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, queda reservado a la mediación de los represen-

<sup>23</sup> MARTÍN NUÑEZ, (2008): «La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental», *Revista catalana de Dret Public*, núm 37, 2008, un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política, el Tribunal traslada esta interpretación restrictiva del concepto asuntos públicos, identificado con la participación estrictamente política, a la participación directa. Aunque son escasas las ocasiones que ha tenido el Tribunal para pronunciarse al respecto, en todas se constata esta concepción restrictiva del derecho de participación que se ve reducida en sus manifestaciones políticas de extensión y definición territorial y de alcance general, como ahora el referéndum consultivo previsto en el artículo 92 CE

tantes políticos» (STC 76/1994, de 14 de marzo). En particular, la STC 31/2010, de 28 de junio reduce el ámbito aplicativo de la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de Consultas Populares por vía de Referéndum, disponiendo que las consultas refrendarias promovidas en el ámbito autonómico y municipal, de tipo consultivo, han de promover la voluntad del cuerpo electoral sobre cuestiones políticas de especial trascendencia.

La literalidad del artículo 23 CE cede ante la reinterpretación del concepto de «asuntos públicos» por el Tribunal Constitucional considerando que los derechos de participación directa *sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, y debe aceptarse igualmente que...el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional*<sup>24</sup>.

A raíz de esta doctrina jurisprudencial, el problema radica en determinar si la prohibición objetiva prevista para la iniciativa legislativa popular afecta a otras figuras o derechos participativos o debe interpretarse restrictivamente por su carácter prohibitivo. Al respecto, si el constituyente hubiera optado por un criterio restrictivo en relación al derecho de participación directa, lo hubiera establecido con carácter general o particular al regular concretos derechos de participación.

Sin embargo, la ausencia de límites constitucionales expresos por razón de la materia a salvo de la iniciativa legislativa popular, fundamentaría una interpretación amplia y receptiva a la participación sobre asuntos políticos sin restricciones en la esfera autonómica. Incluso cabría plantear la posibilidad de participar en aspectos relacionados con los derechos fundamentales, o temas tributarios e internacionales a través de otras modalidades participativas diversas de la iniciativa legislativa popular. Aunque algunas propuestas tienden a la reforma constitucional para facultar la participación en relación a derechos fundamentales o a iniciativas que se estén tramitando en el Parlamento como la presentada desde el Parlamento asturiano.

Respecto de esta reforma constitucional planteada en el Parlamento asturiano con objeto de profundizar en la democracia directa, se pretende eliminar las limitaciones respecto del contenido de los asuntos en la iniciativa legislativa popular y que las convocatorias de los referéndums tengan carácter vinculante. En concreto, la reforma del artículo 87.3 de la Constitución, que hoy impide la presentación de una proposición de ley promovida por la ciudadanía si afecta, entre otras materias, al régimen electoral general o al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas. Según esta iniciativa «la vigente redacción de este precepto veta una iniciativa popular, aunque sea respaldada por millones de personas, si se refiere a materias tan relevantes en un sistema democrático como la educación, el régimen electoral, la huelga, las libertades de reunión,

---

<sup>24</sup> A propósito, véase la STC 119/1995, F. 4.

expresión y asociación, el Código Penal o la regulación de la tutela judicial efectiva». La pretensión de que en un sistema democrático las personas destinatarias de las normas jurídicas puedan dialogar con el legislador, al menos en la forma de petición sujeta a reglas sustanciales y formales, informa esta propuesta en relación a materias política, social o económicamente más sensibles.

Contrariamente a lo sostenido por la STC 51/1984, que tras reconocer que el art. 23.1 CE garantiza un derecho cuyo ejercicio requiere la intervención del legislador, confirma que este precepto no garantiza «un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición»

En el marco autonómico, esta posibilidad no sería inviable atendiendo a aquellos derechos estatutarios que constituyen una duplicidad de los constitucionales, como los de igualdad o educación. Desde una óptica objetiva, la participación autonómica podría abordar los derechos estatutarios y su desarrollo pero también extenderse a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Los títulos competenciales autonómicos como parte del bloque de constitucionalidad fundamentan los derechos y procesos participativos sobre estas materias 25. No obstante, la participación sobre materias exclusivas de las Comunidades Autónomas no resulta cuestionable a nivel constitucional si bien respecto de las compartidas podrían suscitarse conflictos de competencia entre el Estado y aquéllas.

Pero no sólo las competencias actúan como límite objetivo de la participación en el ámbito autonómico sino también de las facultades de decisión de los órganos, aunque nada impide desde una perspectiva constitucional renunciar a las mismas y al monopolio de poder que detentan los responsables públicos. La discrecionalidad administrativa respecto del ámbito objetivo de la participación puede fundamentar la renuncia del derecho, penetrando en el campo de la responsabilidad social pública.

---

25 Destaca CASTEL GAYÁN, Sergio: «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?», *Revista Catalana de Derecho Público*, considerando que será la futura legislación autonómica sobre consultas populares, cuya aprobación y desarrollo forman parte de la lista de competencias asumidas en los Estatutos de última generación (26), la que determinará las condiciones y régimen jurídico concreto, teniendo en cuenta que la autorización para la convocatoria de estas consultas por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.32 CE'78.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL GÓMEZ, Julio, (2004). «La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional», *Intervención Psicosocial*, pp. 289-305.

BRUGUÉ/FONT/GOMÁS (2003). «Participación y democracia: asociaciones y poder local», Universidad Autónoma de Barcelona.

CASTEL GAYÁN, Sergio, (2011). «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?». *Revista Catalana de Derecho Público*, núm 43, 2011.

— «La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias», *REALA*, núm. 312, enero-abril 2010, pp. 183-208, ISSN: 1699-7476

CASTELLÁ ANDREU, Josep María, (2001). «Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública», *CEDECS*, Barcelona.

CONTRERAS CASADO: «Parlamento y Participación directa de los ciudadanos».

CORONA FERRERO, Jesús. «El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo», Universidad de la Rioja.

ELVIRA PERALES, A. (2007). «El control de las Asambleas autonómicas a través de los ciudadanos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther, (2008). «La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental», *Revista catalana de Dret Public*, núm 37.

— «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34.

SUBIRATS, J. (1997). «Democracia, participación y eficiencia», *Revista de Servéis Personáis Locáis*, núm. 6, pp. 87-95 .

VELASCO, Juan Carlos (2006). «Deliberación y Calidad de la democracia», *Revista «Claves de razón práctica»*, núm. 167, pp. 36-43.



**ESTHER MARTÍN**

*Profesora Titular de Derecho  
Constitucional  
Universidad de Barcelona*

## LA LEY CATALANA DE CONSULTAS POPULARES POR VÍA DE REFERÉNDUM<sup>1</sup>

---

### 1 INTRODUCCIÓN

La práctica totalidad de Estatutos de Autonomía recogen la competencia en materia de consultas populares aunque con un diverso alcance respecto a su ámbito material e incluso territorial. Cataluña asume como competencia exclusiva las consultas populares «con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución» (art. 122), omitiendo toda referencia al referéndum; mientras que Andalucía (art. 78), Aragón (art. 71.27) y Extremadura (art. 9.1) asumen la competencia exclusiva en materia de consultas populares, sin necesidad de autorización estatal, pero excluyendo expresamente el referéndum. En ambos casos el ámbito territorial de dichas consultas es el autonómico y el local. El Estatuto valenciano, por otro lado, atribuye a esta comunidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de consultas populares municipales (art. 32) aunque contempla también como atribución del Presidente de la Generalitat la celebración de consultas populares en el «ámbito de la Comunidad valenciana» (art. 28.5). Con una previsión similar los estatutos de Baleares (art. 31.10), Castilla-León (art. 71.1.15), Canarias (art. 32.5), Asturias (art. 11.11), La Rioja (art. 9.7) y Murcia (art. 11.8) asumen la competencia de de-

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en las actividades del proyecto de investigación «Estado autonómico y democracia» (MCI, DER2009-12921) y «Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública» (MEC, DER2012-37567).

sarrollo legislativo y ejecución sobre el sistema de consultas populares en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, sin diferenciar en ningún momento entre consulta popular y referéndum. Junto a estas previsiones, algunos estatutos reformados contemplan también el derecho de los ciudadanos a promover la convocatoria de consultas populares (art. 29.6 EACat; art. 15c) EAIB; art. 30c) EAAñ; art. 11.5 EACyL) como uno de los contenidos del derecho de participación política previsto estatutariamente.

Sin embargo, los instrumentos de participación directa en el ámbito autonómico han propiciado un «manifiesto desinterés del legislador» (PÉREZ SOLA 2009: 434), tanto estatal como autonómico, porque no ha sido hasta la última década cuando se ha producido algún tipo de desarrollo autonómico sobre los procedimientos de *consultas populares*, destacando entre ellos la ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, la que es, por el momento, la única regulación general autonómica sobre la materia y sobre la que se centra nuestro análisis.

## 2 LA INSTITUCIÓN DEL REFERÉNDUM Y LA COMPETENCIA AUTONÓMICA EN MATERIA DE CONSULTAS POPULARES

El artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) asume la competencia exclusiva de la Generalidad sobre «el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de que dispone el art. 149.1.32 de la Constitución» (cursiva añadida). En la previsión estatutaria de lo que no se contempla ninguna referencia expresa al referéndum autonómico, salvo aquel que de forma preceptiva incide en el procedimiento de su reforma (arts. 222 y 223 EAC). Dicha omisión no responde a ninguna previsión explícita constitucional que lo impida, aunque ha sido una constante en la regulación de todos los Estatutos de Autonomía y, en todo caso, la jurisprudencia constitucional, como tendremos ocasión de analizar, parece justificarlo en la competencia que cierra el listado de las exclusivas del Estado del art. 149.1.32 CE.

Al amparo de la previsión estatutaria del art. 122 EAC y del derecho estatutario de los ciudadanos de Cataluña a «promover la convocatoria de consultas populares por la Generalidad y los ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y con las condiciones que las leyes establecen» (art. 29.6 EAC), el Parlamento de Cataluña aprobó, durante la octava legislatura, la ley 4/2010, de 17 de marzo, de *consultas populares por vía de referéndum*. El referéndum es una figura jurídica de escasa práctica en el ordenamiento constitucional que últimamente ha adquirido una cierta notoriedad como consecuencia principalmente de la intervención del Tribunal Constitucional en dos decisiones jurídicas suficientemente relevantes: por un lado, la ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 17 de junio, sobre la consulta Ibarretxe, que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional (TC) y dio lugar a la STC 103/2008, de 11

de septiembre, y por otra, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya impugnación fue resuelta en la STC 31/2010, de 28 de junio.

Puede ser interesante, antes de realizar un análisis de la ley catalana objeto de estudio, destacar unos hechos que permitieron que el referéndum autonómico o, mejor dicho, su existencia -más allá de los supuestos expresamente previstos en la Constitución- adquiriera una cierta presencia en el contexto social y jurídico, especialmente a partir de las dos decisiones jurisprudenciales mencionadas, y que nos sirve también para aclarar la posición del Tribunal Constitucional sobre la admisibilidad de las consultas populares y los referendos a escala autonómica.

## 2.1 LA STC 103/2008 Y EL DERECHO A DECIDIR DEL PUEBLO VASCO

El primero de estos precedentes lo constituye la STC 103/2008, de 11 de septiembre. Los hechos se originan en el año 2008 cuando el Parlamento Vasco aprueba la Ley 9/2008, de 27 de junio, «de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política». Se trataba de una ley de artículo único que pretendía preguntar a los ciudadanos vascos si autorizaban una negociación -«un proceso de final de la violencia dialogado»- y, en caso de que tuviera éxito el proceso, la convocatoria de un referéndum sobre la autodeterminación. Su impugnación por parte del presidente del Gobierno del Estado, generó una respuesta inusualmente rápida por parte del Tribunal Constitucional -menos de tres meses desde la promulgación de la ley- y sin ningún voto particular.

En esta sentencia el Tribunal analiza la ley vasca a partir de tres motivos de inconstitucionalidad de orden procedimental, competencial y sustantivo. Dejando de lado el primero de ellos abordaremos los otros dos brevemente. Los motivos de impugnación de carácter competencial se justifican en el art. 149.1.32 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de autorización de la convocatoria de consultas por vía de referéndum. La comunidad autónoma vasca sostenía que no convocaba un verdadero referéndum sino una simple consulta popular, hecho a partir del cual deriva la consecuencia jurídica: no era necesaria la autorización estatal. Para resolver la cuestión el Tribunal opta por diferenciar estos dos institutos jurídicos. El referéndum no es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, «sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política» (art. 23 CE), y se define como una «forma de democracia directa y no una mera manifestación del fenómeno participativo» (FJ 2). La consulta popular, en cambio, es una forma de participación diferente, en la que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no imputables al cuerpo electoral. Las notas definitorias del referéndum, como instituto de democracia directa son: el sujeto convocado, el pueblo —a través del voto—, canalizado a través de un procedimiento gestionado por la administración electoral y garantizado por la

administración judicial- (FJ 3). A partir de aquí se analiza la consulta regulada en la ley, en la que se llama a participar al conjunto del cuerpo electoral del País Vasco a través del voto, lo que determina su consideración como referéndum y, en consecuencia, su inconstitucionalidad por no respetar la autorización estatal. Además, la sentencia añade que la comunidad autónoma vasca tampoco tiene competencia para convocar consultas referendarias, ya que no se encuentra reconocida *expresamente* en su Estatuto (FJ 3).

El Tribunal entra también en los aspectos de fondo. En el FJ 4 analiza la constitucionalidad material de la consulta a partir del contenido de la pregunta. La ley partía del reconocimiento inicial de la existencia del «derecho a decidir del pueblo vasco» a partir del cual se podrían acordar las bases *de una nueva relación* entre la Comunidad Autónoma y el Estado español. Para el Tribunal resulta *indudable* que afecta al fundamento del ordenamiento constitucional vigente y que supone un intento de «sortear, eludir o simplemente prescindir» de esos procedimientos para reformar la Constitución al margen de los cauces establecidos en la misma. De aquí concluye que se trata de una consulta popular que sólo se puede plantear al «titular de la soberanía» a través de un referéndum de revisión constitucional. El eje central de esta decisión puede aportar una primera consideración: no puede someterse a *referéndum* de ámbito autonómico una decisión política que *afecte* el fundamento del ordenamiento constitucional.

## 2.2 LA STC 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO CATALÁN

Cuando se dicta la sentencia sobre la ley vasca, el 11 de septiembre de 2008, el Estatuto de Autonomía de Cataluña lleva ya dos años vigente, aunque estaba pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad que culminó, cuatro años después de su interposición, con la STC 31/2010, de 28 de junio. Uno de los preceptos cuestionados era precisamente el art. 122, que actuaba de título competencial para la aprobación de la ley catalana 4/2010, de consultas referendarias. Tres meses después de que el Parlamento catalán aprobara esta ley, la entrada en escena de la STC 31/2010 la dejaba *inutilizada*, incidiendo y afectando directamente a su eficacia (MARTÍN 2010: 318; CASTELLÀ 2011: 197).

El art. 122 EAC otorga a la Generalidad la competencia exclusiva para la regulación de las consultas populares «salvo lo dispuesto en el art. 149.1.32 de la Constitución». La STC 31/2010 realiza una interpretación del art.122 EAC según la cual la excepción contemplada en el precepto (la del art. 149.1.32 CE) «*se extiende a la institución del referéndum en su integridad y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria*» (FJ 69).

Para el Tribunal, la competencia de la Generalidad sobre consultas populares establecida en el art. 122 es perfectamente legítima desde el punto de vista constitucional, pero no prevé la institución del referéndum, sino otras figuras participativas como las expresamente mencionadas: encuestas, audiencias públicas, foros de participación, -abriendo

la puerta a otros instrumentos de consulta popular no mencionados-, pero en todo caso, todos ellos representativos de formas propias de la democracia participativa mediante las cuales se expresa la voluntad de colectivos y que pueden ser reguladas por las instituciones catalanas. La exclusión del referéndum del ámbito de aplicación del art. 122 EAC se justifica en la reproducción literal de un fragmento de la STC 103/2008, en el que se afirma que la ley orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum es la ley a la que hace referencia el art. 92.3 CE y es además *«la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocida en el art. 23 CE»* (FJ 3). Así, la STC 31/2010 declara conforme a la Constitución la previsión del art. 122 EAC condicionado, en todo caso, a una interpretación que no incluya en su ámbito la modalidad más significativa de las consultas populares: el referéndum. De esta forma la posibilidad *implícita* que ofrecía el Estatuto catalán de regular por ley autonómica la figura del referéndum de ámbito autonómico quedaba sin cobertura competencial produciendo una afectación evidente a la ley catalana de consultas por vía de referéndum.

Desde la perspectiva del art. 23 CE, el derecho fundamental de participación política directa sólo *parcialmente* ha sido desarrollado por la LOMR, sin embargo, el Tribunal deriva de la incomplitud de la norma, una percepción restrictiva del ejercicio del derecho (que también se constata en el dictamen del Consejo de Estado 1.119/2008, de 3 de julio del 2008), que en conexión con el principio democrático debería ser objeto, por el contrario, de una interpretación *pro actione*, pues es evidente que ni el desarrollo legislativo del art. 92 ni el art. 149.1.32 agotan la regulación de las manifestaciones directas de este derecho.

### 3 LA LEY CATALANA DE CONSULTAS POPULARES POR VÍA DE REFERÉNDUM

La ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum es una ley vigente en estos momentos, y aplicable en el ordenamiento jurídico catalán aunque con una eficacia jurídica condicionada, no sólo porque se encuentra pendiente de resolución el recurso interpuesto, sino también porque su efectividad práctica requiere la autorización del Estado.

En el preámbulo de la ley se cita como base normativa para legislar los artículos 23 y 149.1.32 de la Constitución, la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LORMR) y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). El objetivo de la ley es *«fomentar la participación e incrementar la calidad democrática impulsando la implementación de mecanismos de participación ciudadana, para hacer más cercana la Administración y asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afecten al sus intereses»*. Este objetivo se concreta en la regulación de un instrumento concreto: el referéndum consultivo de ámbito autonómico y

municipal; y en la *voluntad política* clara de no abordar la regulación de otras modalidades o instrumentos participativos.

El legislador catalán asume que, aunque no se encuentra expresamente previsto en el Estatuto, la institución del referéndum puede incluirse en la cláusula residual del art. 122 EAC (*«y cualquier otro instrumento de consulta popular»*) y opta por diferenciar esta modalidad de participación ciudadana del resto de consultas populares especificadas en el art. 122, otorgando al primero un tratamiento legislativo particular. De hecho, esta opción legislativa es consecuencia -como se ha visto- de la doctrina del Tribunal Constitucional recaída en la STC 103/2008, según la cual las «consultas populares» representan el género y «el referéndum» una de sus especies, y es coherente con la distinción teórica entre las modalidades de democracia directa y de democracia participativa. Ambas suponen una intervención o participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero así como la democracia directa supone una llamada al cuerpo electoral, a través de un procedimiento electoral dotado de las garantías jurisdiccionales, los instrumentos de democracia participativa implican una intervención ciudadana -de personas y/ o colectivos-, a través de cualquier procedimiento más o menos formalizado sobre asuntos públicos (políticos y administrativos). A día de hoy ninguna Comunidad Autónoma ha regulado la institución del referéndum autonómico<sup>2</sup>. Sí se ha hecho a nivel local (en virtud del art. 71 LBRL). Es el caso de la ley andaluza 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales<sup>3</sup>, la ley foral de Navarra 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las consultas populares de ámbito local, esta última sin competencia expresa<sup>4</sup>.

De la interpretación de la competencia estatutaria del art. 122 EAC efectuada por el TC, las figuras propias de la democracia participativa -mediante las cuales se expresa la opinión de los individuos y colectividades, pero no la voluntad del pueblo a través del derecho de sufragio como ocurre en el referéndum- pueden ser legisladas por las instituciones catalanas, tanto para un ámbito autonómico como local. Esos nuevos derechos de participación son derechos de configuración legal y pueden ser ejercidos a través de diversas modalidades como las consultas populares, pero requieren en todo caso de un

---

2 En el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 203) se regula el procedimiento de aprobación por el Parlamento de toda propuesta de consulta popular a través de referéndum presentada por el Gobierno, en uso de la competencia asumida en el art. 32.5 EA de Canarias. Sin embargo, no se trata de una regulación del modelo de referéndum sino del procedimiento parlamentario a seguir.

3 Ley que dota a las consultas de ámbito local de unas garantías que la STC 103/2008 consideró que eran exclusivas del referéndum, el ejercicio del derecho de sufragio canalizado a través de un procedimiento electoral gestionado por la administración electoral y garantizado por la administración judicial.

4 Sin embargo, algunas comunidades autónomas han optado por incluir la posibilidad de realizar consultas populares locales en leyes generales, como la ley gallega 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia, en concreto su art. 257. En Cataluña la regulación anterior sobre consultas populares municipales se encontraba en el Decreto Legislativo 2/2003, de aprobación del texto refundido de la ley municipal y de régimen local de Cataluña que remitía, en materia de realización de la consulta «a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación electoral del Estado sobre referendos (art. 161) y en el Reglamento de consultas populares municipales (Decreto 294/1996, de 23 de julio).

desarrollo normativo que debe tener la naturaleza de ley autonómica. Pero se trata de formas participativas relacionadas con la democracia participativa que pueden actuar en la fase de iniciativa y a lo largo del procedimiento normativo, reglamentario o decisorio, pero que reservan la decisión final a las instituciones legislativas o de gobierno<sup>5</sup>. Estas formas de canalizar la participación ciudadana no encuentran encaje en el marco del derecho fundamental de participación política (art.23 CE) -a diferencia del referéndum como instrumento que somete a la consideración del cuerpo electoral una cuestión política- y por eso, tampoco encuentran las limitaciones competenciales y sustantivas propias del mismo, una de las cuales es la propia titularidad del derecho, aspecto al que nos referiremos más adelante.

Esta *voluntad política* de diferenciar entre consultas populares y referendos se evidencia también en la proposición de ley de consultas populares no referendarias y participación ciudadana que se está tramitando actualmente en el Parlamento de Cataluña, y que pretende regular diversas modalidades de consulta ciudadana, al amparo de la competencia del art. 122 EAC con la intención de eludir el requisito de la autorización del Estado. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, la importancia del referéndum -y, en general, de todos los institutos de democracia semidirecta-, es que sean un fin en sí mismo y no un medio a través del cual se activa una estrategia diferente (DENQUIN, 1976: 289) pues de otro modo, se altera su función en un sentido antidemocrático (LÓPEZ BASAGUREN, 2009: 215).

### 3.1 CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE REFERÉNDUM

La ley catalana dota al modelo de consulta popular que regula de las notas definitorias del referéndum. Un instrumento que sirve para determinar la voluntad del cuerpo electoral, a través del voto, sobre cuestiones políticas de especial transcendencia para la ciudadanía, vinculadas al ámbito competencial del respectivo ente convocante (arts. 2 y 3 de la LCCR) acogiendo la definición que ofrece la STC 103/2008.

De la regulación concreta se desprende que el legislador catalán opta por un modelo de referéndum de efectos similares al referéndum consultivo constitucionalmente previsto en el art. 92 CE y dentro de los márgenes legales establecidos por la LO 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LORMR)<sup>6</sup>. En efecto, se trata

<sup>5</sup> La STC 119/1995 ya había anunciado que las modalidades de participación social y administrativa diseminadas a lo largo del texto constitucional no forman parte del derecho fundamental de participación política.

<sup>6</sup> De hecho, sería poco viable otro modelo de referéndum, dado que es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional que las instituciones de participación directa deben tener un rol marginal, excepcional y como mucho complementario de la democracia representativa. Así, en la STC 76/1994 ya se afirmaba que en la forma de gobierno configurada por la Constitución «priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (FJ 3), o la STC 119/1995 donde, de forma más contundente, se dice que el derecho de participación política del art. 23 CE «normalmente se ejerce a través de representantes y, excepcionalmente, puede ser ejercido por el pueblo» (FJ 3), y en la 103/2008, se puede leer que «se trata de una democracia representativa (...) complementada con determinados Instrumentos de democracia directa, que deben operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa» (FJ 2).

de un referéndum de carácter consultivo -en el que no se sustrae la facultad de decisión que corresponde a los órganos representativos-, y se descartan otras modalidades de referéndum como el de iniciativa legislativa o el abrogativo de leyes, modalidades que también fueron rechazadas en el proceso constituyente (MARTÍN, 2012: p. 100-101). En las cuestiones de procedimiento para la celebración del mismo, la ley catalana sigue, con algunas modulaciones, el marco básico establecido en la ley orgánica de 1980<sup>7</sup>: la convocatoria corresponde al presidente de la Generalidad o al alcalde -según se trate de un referéndum autonómico o municipal-, debe ser aprobada por mayoría absoluta del Pleno del Parlamento o del Ayuntamiento, y se requiere la correspondiente autorización del Estado de acuerdo con el art. 149.1.32 CE (el art. 2.2 de la LORMR atribuye esta facultad al Gobierno). No se exige que el Rey firme la convocatoria.

Sin embargo, la regulación catalana quiere también singularizarse del referéndum consultivo del art. 92 CE. Así, entre las principales innovaciones destacan: la apertura de la iniciativa de consulta popular a sujetos distintos del Gobierno, ampliándola a otras instituciones y en particular a la iniciativa popular; el reforzamiento de los instrumentos de control jurídico de la adecuación constitucional y estatutaria de la iniciativa de consulta, con la participación del Consejo de Garantías Estatutarias; y por último, afianzar la idea de exigencia de responsabilidad del Gobierno a la hora de rendir cuentas de la gestión del resultado del referéndum a través de la comparecencia ante el Parlamento. Elementos todos ellos que lo diferencian del modelo estatal *ex art. 92 CE*, caracterizado por ser un instrumento en manos del Presidente del Gobierno, de quien formalmente debe partir la iniciativa, para que una decisión política sea sometida a consulta popular y donde la intervención del Congreso es meramente de autorización de la propuesta de referéndum.

### 3.1.1 Referéndum de ámbito autonómico

#### *a) Objeto y ámbito de la consulta*

Centrándonos en las cuestiones de carácter sustantivo, y atendiendo al propio objeto de la consulta, el artículo 2 de la ley catalana establece dos precisiones. La primera de ellas es que debe tratarse de una «cuestión política de especial trascendencia para la ciudadanía» (expresión reiterada en los art. 5 y 10), que se inserte *en el ámbito de las competencias respec-*

---

<sup>7</sup> Respecto a la fecha de celebración de la consulta, la ley catalana prevé la posibilidad de buscar una cierta simultaneidad con otras convocatorias electorales, pero rige la idea de evitar interferencias con el funcionamiento de las instituciones representativas. Así, en el ámbito municipal, se permite la celebración simultánea con elecciones generales, autonómicas o el Parlamento Europeo, pero no caben entre los 90 días anteriores y posteriores a elecciones municipales u otros referendos (art. 44). En el ámbito autonómico, la simultaneidad (art. 44) no es posible entre los 90 días anteriores o posteriores a unas elecciones generales o autonómicas (sería factible respecto de elecciones al Parlamento Europeo y elecciones municipales además de otros referendos, aspecto este no permitido por la LO de 1980). De hecho, las normas sobre simultaneidad tienen por objetivo no contaminar el debate electoral en el mismo ámbito en el que tiene lugar el referéndum con la discusión respecto al específico objeto del referéndum, si bien la prohibición se extiende también a la simultaneidad entre elecciones generales y autonómicas. Tampoco parece que tenga sentido que se puedan simultanear dos referendos autonómicos y no dos locales.

*tivas de la Generalidad y los municipios* (art. 10). La segunda hace referencia a que el objeto de las consultas no puede ir en contra de las facultades que la Constitución y el Estatuto reconocen a las instituciones de la Generalidad y los entes locales (art. 6.1) ni puede tampoco formularse una consulta que afecte a un proyecto o proposición de ley que se esté tramitando en el Parlamento (art. 6.2), aspecto que parece aludir a la imposibilidad de que el referéndum tenga carácter normativo, es decir, que el pueblo pueda interferir en la función legislativa del Parlamento, aceptando o rechazando una concreta propuesta normativa. Las facultades de intervención de los ciudadanos en este ámbito quedan canalizadas a través de otro instrumento de participación como es la iniciativa legislativa popular.

En cuanto a la primera precisión hay que señalar que es de aplicación a cualquier iniciativa de referéndum, ya sea de carácter institucional o popular y de ámbito autonómico o municipal. Es evidente que esta limitación no puede ser interpretada como una referencia a las competencias estricta y exclusivamente asumidas en el título IV del Estatuto (*«De las competencias»*) dado que pueden encontrarse atribuciones competenciales a lo largo de toda la regulación estatutaria. Pero también resulta obvio que no se puede afectar a ámbitos de competencia estatal, pues ello supondría identificar el concepto de competencia (atribución de una potestad a un ente proyectada sobre un determinado ámbito material) con el de potestad o atribución, o lo que es lo mismo, entender que el objeto de las consultas no se ve restringido al ámbito de las competencias de la Generalidad sino que se pueda plantear una consulta ciudadana respecto de cualquier potestad que tenga atribuida la Generalidad, aunque afectaran ámbitos competenciales del Estado central (iniciativa legislativa autonómica prevista en el art. 87.2 CE con la facultad de instar al Gobierno a que presente un proyecto de ley), o ámbitos donde la decisión final corresponde al Estado, como sería el caso de la iniciativa de reforma constitucional que reconoce el art. 166 de la Constitución en relación también con el art. 87 (CASTELLÀ, 2013, p.199). Así se pronuncia también el Consejo de Garantías Estatutarias cuando señala que *«el Parlamento, en virtud del artículo 61.b del EAC y del art. 154.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (...) puede, sin estar limitado por el ámbito competencial estricto de la Generalidad, hacer las propuestas, previstas en el art. 87.2 CE, tanto ante las Cortes Generales como ante Gobierno del Estado, sobre cuestiones de ámbito competencial estatal, dado que los artículos mencionados presuponen una facultad del Parlamento de Cataluña en un ámbito de competencia del Estado, ya que de lo contrario la cámara catalana ejercería la competencia de forma directa. Es más, el artículo 166 CE, que remite al art.87.2 CE, permite la iniciativa legislativa autonómica también en relación a la reforma de la Constitución»* (Dictamen 15/2010, de 6 de julio, sobre la propuesta de consulta popular por vía de referéndum sobre la independencia de la nación catalana, FJ 3).

#### b) *Iniciativa*

La iniciativa para impulsar este tipo de consulta referendaria puede ser institucional o popular (art. 11 LCR). En ambos casos la aprobación de la iniciativa recae en el Parlamento por mayoría absoluta, como trámite previo a la autorización del Estado (art.

18, 20 y 29 LCR). La intervención del Parlamento pretende *evitar* que el referéndum sea un instrumento exclusivamente al servicio del Gobierno para imponer su actuación. Así, el Parlamento puede, por mayoría absoluta, impedir una propuesta de referéndum promovida por el Gobierno y, al mismo tiempo, podría imponer al propio Gobierno la celebración de un referéndum, con la correspondiente autorización del Estado. Ya se ha comentado antes que esta intervención parlamentaria es consecuencia de la relevancia del modelo de democracia representativa en el que los institutos de democracia directa sólo pueden actuar como complemento o refuerzo de la misma, sin voluntad de sustituir el órgano representativo. La ley opta así por mantener la centralidad del Parlamento, otorgándole la decisión final sobre la conveniencia y oportunidad política de hacer participar al pueblo a través del referéndum.

Al mismo tiempo, la ley abre el proceso a otros sujetos —diferentes del Gobierno— representantes de los intereses de la ciudadanía: minorías parlamentarias, municipios y especialmente ciudadanos de Cataluña, con la finalidad de poder introducir en el debate político asuntos que *quizás* no interesan a la mayoría de gobierno, pero que pueden ser útiles a la hora de actuar como elementos de orientación política.

La *iniciativa institucional* se canaliza a través del *Gobierno*, a propuesta de su Presidente (art. 16), otorgando así una mayor relevancia a la colegialidad; a través del *Parlamento*, a propuesta de 1/5 parte de los diputados o 2 Grupos parlamentarios (art. 17), abriendo así la iniciativa a las minorías parlamentarias; y a través de 10% de *municipios* que representen al menos 500.000 habitantes (art. 19). Se combinan dos elementos: población y número de ayuntamientos.

La *iniciativa popular* requiere el aval de un 3% de los ciudadanos de Cataluña (art. 21) mediante un procedimiento de recogida de firmas que finalmente debe ser validado por el Parlamento. Este precepto supone un reconocimiento explícito del ejercicio del derecho de los ciudadanos de Cataluña a promover la convocatoria de consultas populares reconocido en el art. 29.6 EAC. También en este caso se establece el requisito de la aprobación parlamentaria de la iniciativa popular, aunque la existencia de este derecho estatutario (art. 29.6 EAC) podría permitir una interpretación diferente, pues de otro modo, se dejaría la efectividad del derecho a disposición del propio Parlamento, mermando su carácter de derecho estatutario, o dicho de otro modo, los promotores de una iniciativa de consulta popular no pueden forzar al Parlamento a hacer uso de sus facultades. El legislador fija además otra cautela para el ejercicio del derecho estatutario a promover iniciativas de referéndum: se excluyen las cuestiones relativas a materias tributarias o presupuestarias (art. 22)<sup>8</sup>. La iniciativa popular se canaliza a través de una

---

<sup>8</sup> Esta es una limitación que sólo afecta a las consultas que provengan de la iniciativa ciudadana. No se encuentra prevista en los referendos consultivos del art. 92 CE, de ámbito estatal, porque en este ámbito no hay iniciativa popular. En cambio, se puede encontrar una limitación similar en la regulación de la iniciativa legislativa popular catalana (art. 1 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero).

comisión promotora (art. 23), formada por un mínimo de tres personas mayores de edad que tengan la condición política de catalanes. Por otra parte, y en el ámbito aún de la iniciativa popular, la ley también establece el derecho de los promotores a retirar la iniciativa de referéndum en cualquier momento antes de su convocatoria (art. 8), con el fin de evitar que a lo largo del procedimiento de aprobación se pueda distorsionar el objetivo de sus promotores.

*c) Efectos del referéndum: la naturaleza de la consulta*

El referéndum es consultivo pero la ley articula un trámite parlamentario que obliga al Gobierno a comparecer ante el Pleno del Parlamento para rendir cuentas sobre la gestión del resultado de la consulta y las medidas a adoptar para hacer efectivo su cumplimiento, en un plazo de tres meses desde su celebración (art.12.2). Aquí se pueden resaltar dos cuestiones. La primera es que no se requiere ningún quórum de participación mínimo para otorgar validez al resultado -entre otras razones por su naturaleza consultiva- y por tanto, este deber de comparecencia lo es con independencia de cuál haya sido la participación. Y la segunda es que la exigencia de comparecencia se atribuye al Gobierno y no a su Presidente, a pesar de que es éste quien tiene atribuida la función de dirección política del Ejecutivo. En todo caso, este deber de comparecencia pretende reforzar la exigencia de responsabilidad política del Gobierno ante la institución representativa.

*d) Intervención del Consejo de Garantías Estatutarias*

La ley atribuye nuevas funciones dictaminadoras al Consejo de Garantías Estatutarias. Así, en el procedimiento de admisión de la propuesta de referéndum (de iniciativa gubernamental, parlamentaria, municipal o popular, -arts. 16, 17, 19 y 24), el Gobierno, 1/10 parte de los diputados o dos grupos parlamentarios pueden solicitar un dictamen de este órgano consultivo. Su intervención es facultativa y representa una singularidad respecto a la regulación estatal, en la que no se prevé la intervención de ningún órgano consultivo. Su objeto es verificar la adecuación a la Constitución y al Estatuto de la propuesta de consulta, tanto de los requisitos formales como materiales. El objeto de sus dictámenes no son propuestas normativas (proyectos o proposiciones de ley), sino propuestas de consulta popular. Ahora bien, en la medida en que sus dictámenes de carácter técnico-jurídico no son vinculantes, la última palabra la sigue teniendo el Parlamento.

La intervención de este órgano pretende dar mayor seguridad jurídica respecto a las condiciones de la propuesta sometida a referéndum. Además, se combina la intervención de este órgano jurídico con la atribución a un órgano político, la Mesa del Parlamento, de las funciones de admisión y de verificación del cumplimiento de los requisitos de la propuesta, algunos de carácter más técnico (documentación que acompaña a la propuesta -art. 7-, afectación a un proyecto o proposición de ley en tramitación -art. 6.2- y otros que tienen una mayor discrecionalidad (que el objeto no sea contrario a las facultades

de las instituciones catalanas, que entre dentro de las competencias de la Generalidad), es decir, es una intervención en la que se hace un análisis formal y de legalidad. Hasta ahora, el único dictamen solicitado al respecto versa sobre la propuesta de consulta de iniciativa popular, sobre la independencia de la nación catalana (Dictamen 15/2010, de 6 de julio) que fue declarada contraria a los artículos 29.6 y 122 EAC por unanimidad. Hay que tener presente que el alcance de su posible control de legalidad está limitado y no puede entrar a valorar si la propuesta de consulta presentada a través de una iniciativa popular es o no conveniente (art. 7.b), si es o no una cuestión política de especial trascendencia (art. 2 y 10) o si se cumplen las garantías del procedimiento electoral.

### 3.1.2 Referéndum de ámbito municipal

El referéndum municipal se encuentra regulado en el Título III (arts. 31-42), y con pocas innovaciones respecto del modelo de consulta popular municipal definida por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que representa el marco normativo básico.

El ámbito material de la consulta queda delimitado a «*los asuntos de competencia propia del municipio y de carácter local*» que sean «*de especial trascendencia para los intereses de los vecinos*». En este sentido, la especificación que hace el art. 31.2 de considerar que tienen carácter local los asuntos sobre los que «no prevalece un interés supramunicipal» excluye otros entes locales como veguerías o comarcas<sup>9</sup>. Y, por otra parte, la denominación de competencia *propia* parece excluir del ámbito de la consulta aquellas materias respecto de las cuales los municipios ejercen competencias delegadas (arts. 25-27 LBRL).

El objeto de las consultas son los asuntos *de especial trascendencia para los intereses de los vecinos*, concepto jurídico de carácter subjetivo e indeterminado que corresponde apreciar al Pleno del Ayuntamiento en el momento de acordar la convocatoria, y no al Gobierno del Estado en el momento de la autorización (MARTÍNEZ ALONSO, 2010, 475). En efecto, la decisión de convocar o no una consulta sobre un asunto de especial relevancia para los vecinos sólo puede ser valorada bajo parámetros de oportunidad política, por ello, trasladar esta decisión discrecional al Gobierno estatal resultaría incompatible con el propio contenido del autonomía local (EXPÓSITO, 2012). Además, la ley introduce una limitación material adicional al excluir los «asuntos relativos a las finanzas locales» (art. 32)<sup>10</sup>, exclusión que afecta a toda propuesta de consulta con independencia de quién haya sido su promotor. Otra singularidad en el ámbito municipal viene dada porque se admiten las respuestas con

<sup>9</sup> La STS de 17 de febrero de 2000 señalaba, en relación con el objeto de la consulta popular a los vecinos, que no se permite para cualquier asunto, ni siquiera aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos, es necesaria que además se trate de asuntos de «carácter local», por un lado, y que, respecto de ellos el municipio tenga «competencias propias».

<sup>10</sup> Que los asuntos relativos a las finanzas locales queden excluidos no significa que se pueda rechazar cualquier iniciativa de consulta que genere o conlleve un gasto, ya que esto puede ser consustancial a cualquier actuación.

opciones múltiples, en lugar del sí/no, lo que permite flexibilizar la pregunta de la consulta ofreciendo diferentes opciones a elegir por los votantes (art. 31.3).

Respecto a la iniciativa, la ley también posibilita dos modalidades: la institucional y la popular. La iniciativa institucional se reconoce al alcalde y a una tercera parte de los concejales. La iniciativa popular requiere el aval de un número determinado de vecinos del municipio que varía según su población: así, en municipios con 5.000 habitantes o menos, se requiere el aval del 20% de la población; en municipios entre 5.001 y 100.000 hab., el aval de 1.000 habitantes + 10% de los que excedan de 5.000; y en municipios con más de 100.000 habitantes, el aval de 10.500 vecinos más el 5% de los que excedan de 100.000. En todos los casos se requiere la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento por mayoría absoluta de los concejales (art. 37) antes de solicitar la autorización al Gobierno del Estado.

En cuanto a los efectos de la consulta, de modo similar a la regulación autonómica, las consultas populares de ámbito municipal tienen carácter consultivo aspecto que, como ya se ha visto antes, no significa que no desencadenen efectos. Así, la ley prevé el deber del Alcalde de comparecer ante el pleno municipal para fijar su posición sobre el resultado de la consulta y las medidas a adoptar para hacer en su caso efectivo su cumplimiento respecto al resultado del referéndum en el plazo de seis meses desde su celebración (art.34)<sup>11</sup>. Ciertamente la ley no determina si se trata de una consulta previa a la adopción de un determinado acuerdo por parte del Ayuntamiento o bien una consulta para ratificar o revocar un acuerdo municipal ya tomado. En este ámbito territorial, la ley tampoco requiere ningún quórum de participación mínimo para dar validez al resultado y, a diferencia del referéndum de ámbito autonómico, no se prevé la intervención del Consejo de Garantías. La función de verificación del cumplimiento de los requisitos de la iniciativa corresponde en este caso el Secretario municipal, tanto los de carácter más técnico (documentación, existencia de un proyecto o proposición de ley que le afecte en tramitación,...) como los que tienen una mayor discrecionalidad, es decir, que el objeto no sea contrario a las competencias propias del municipio y de carácter local (arts. 37 y 40).

### 3.2 TITULARES DEL DERECHO DE VOTO Y DEL DERECHO A PROMOVER LAS CONSULTAS

Un punto especial que queremos traer a colación es el de la titularidad del derecho. El art. 4 de la ley, bajo la rúbrica *Cuerpo electoral*, establece que «Son llamadas a participar en una consulta popular las personas que tienen derecho de voto (sufragio activo) en las

<sup>11</sup> La ley no regula instituciones próximas al referéndum como pueden ser la iniciativa popular y/o la revocación de mandato. Respecto a la iniciativa popular para la adopción de acuerdos por el Ayuntamiento, el art. 69 LBRL dispone que las corporaciones locales deben facilitar la participación ciudadana y que serán las normas de autoorganización de cada municipio las que regulen las formas, medios y procedimientos de participación. En cuanto a la revocación de mandato del alcalde por voto popular parece estar excluida por la LO 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, dado que el art. 197 sólo prevé la destitución del alcalde a través de la moción de censura adoptada por la mayoría de los concejales.

elecciones al Parlamento de Cataluña o en las elecciones municipales, respectivamente según el ámbito de la consulta, de acuerdo con la legislación aplicable en cada ámbito».

Por otra parte, el artículo 5 hace referencia a las *personas legitimadas para firmar*, atribuyendo esta facultad a los mayores de 18 años debidamente inscritos en el padrón de cualquier municipio y que cumplan *uno* de los siguientes requisitos: tener la condición política de catalán, ser ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea, o de algunos estados que tengan reconocido por tratado o ley, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales<sup>12</sup>, tener residencia legal en el Estado español de acuerdo con el régimen extranjería, y además, en ámbito municipal se requiere el empadronamiento.

La primera cuestión a destacar es que estos dos elementos no son coincidentes. Nos encontramos en presencia de dos derechos distintos que tienen una titularidad también diferente. La ley regula una titularidad para ejercer el derecho de sufragio a través del voto (como cuerpo electoral, derivado del art. 23.1 CE) y otra para poder promover una consulta, entendiendo que esta titularidad es la que reconoce el derecho estatutario del art. 29.6 EAC<sup>13</sup>.

Ya se ha señalado más arriba que la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 5), restringe la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, *ex* art. 23.1 CE, a los referéndums regulados en la Constitución, a los que denomina, genéricamente, consultas populares. El contenido de este derecho fundamental lo conforma la acción de votar, de ejercer el sufragio activo; pero la facultad de promover una consulta popular no forma parte del contenido constitucionalmente protegido. Esta distinción permitirá analizar separadamente los límites que debe observar el legislador autonómico. En el primer caso, nos encontramos en presencia de un derecho fundamental cuyo desarrollo se realiza a través de una ley orgánica estatal (LOMR) y en tanto que implique un desarrollo frontal del derecho de participación directa su contenido será vinculante para las Comunidades Autónomas (art. 81 y 149.1.1 CE). Como se señala en la STC 173/1998 (sobre la ley vasca de asociaciones FJ 9) corresponde al legislador orgánico *«la delimitación de los aspectos esenciales del derecho en lo tocante a su titularidad»*, pero en este caso no se trata de una medida restrictiva, sino beneficiosa o favorable para el ejercicio del derecho pues supone otorgar una nueva facultad al derecho constitucional.

<sup>12</sup> Esta exigencia representa una limitación adicional, porque si el referéndum es un instrumento que se ejerce a través del voto, y para votar sólo se requiere ser titular del derecho de sufragio activo.

<sup>13</sup> El art. 29.6 EAC establece que «Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Generalidad y los ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y con las condiciones que las leyes establezcan». Así, la ley 4/2010, siguiendo el ejemplo de la ley catalana 1/2006, sobre iniciativa legislativa popular, extiende la titularidad del derecho a promover una consulta a los extranjeros comunitarios ya aquellos que residan legalmente en España y estén empadronados en un municipio de la Comunidad Autónoma.

La cuestión de la titularidad del derecho de participación política del art. 23 CE, y por tanto de los mecanismos participativos que se incluyen, en relación con los extranjeros, fue analizada en la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 sobre el Tratado de Maastricht. En ese caso se afirmó que el art. 23 CE no excluye a los extranjeros del derecho a participar, sino que esta exclusión vendría dada por el art. 13.2 CE. El derecho de participación acoge así un concepto de ciudadano en sentido estricto (persona física, nacional, mayor de edad y en pleno uso de sus derechos políticos) sin que sea excluyente de los no nacionales, siendo el art. 13.2 CE el que realiza la exclusión cuando afirma que «*solamente* los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23, salvo lo que, con criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales»<sup>14</sup>.

Pero, ¿cuál es el ámbito objetivo de la exclusión? El art. 13.2 CE hace referencia *exclusivamente* a las elecciones de carácter municipal. ¿Significa ello que ninguna otra institución participativa incluida en el ámbito de protección del derecho fundamental de los extranjeros a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) estaría reconocida por la Constitución? El referéndum es una forma de ejercicio del derecho de sufragio activo que no consiste en la designación de personas sino en un pronunciamiento afirmativo o negativo sobre el contenido de una propuesta. Podría interpretarse que la referencia constitucional a las *elecciones* y no a los *procesos de referéndum* se debe a que las primeras son la forma predominante de participación en nuestro sistema democrático y que la escasa práctica de esta institución es la razón de ser de su omisión.

Las consecuencias de una u otra interpretación tienen una especial relevancia. Una interpretación literal del precepto nos lleva a entender que la titularidad de los extranjeros se ciñe exclusivamente al derecho de sufragio activo y pasivo en unas *elecciones municipales*, siempre que además se den las condiciones de reciprocidad y previsión legal. En cambio una interpretación sistemática y finalista, aunque cabe decirlo, un poco forzada, podría permitir que la expresión *elecciones* del art. 13.2 CE incluyera también a los *procesos de referéndum*, sin necesidad quizás de reformar la Constitución para incluirlos. Aun así, este posible reconocimiento estaría sometido a los mismos requisitos de reciprocidad, previ-

<sup>14</sup> En esta declaración el Tribunal realiza algunas consideraciones sobre el concepto de soberanía nacional: «Tampoco la proclamación inscrita en el art.1.2 de la Constitución queda contradicha, ni afectada siquiera por el reconocimiento del sufragio en las elecciones municipales, a un determinación círculo o categoría de extranjeros (...) es suficiente advertir, para fundamentar lo dicho, que la atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en las elecciones a órganos representativos sólo podría ser controvertida, a la luz de aquel enunciado constitucional, si tales órganos fueran de aquellos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía «(FJ 3, letra C). De estas palabras parece deducirse que las elecciones municipales no implican ningún ejercicio de soberanía, dado que las corporaciones locales no ostentan potestades atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía. Esta cuestión ya se suscitó con motivo de las elecciones municipales en Melilla, en 1999. El alcalde de esta ciudad autónoma planteó ante la Junta Electoral Central una cuestión sobre el alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los extranjeros residentes en la ciudad en las elecciones municipales. La Junta Electoral consultó al Gobierno, quien, a su vez, consultó al Consejo de Estado. Los tres órganos coincidieron en la misma opinión: Melilla es una corporación local no afectada por el ejercicio de la soberanía nacional.

sión en tratado o ley, y exclusivamente en el ámbito municipal. Es decir, sólo aquellos extranjeros residentes a quienes en virtud de tratado o ley se les ha reconocido el derecho de sufragio en elecciones municipales tendrían derecho a participar en el referéndum. Hay que recordar que estos condicionantes del art. 13 CE no serían de aplicación a otros procedimientos de consultas diferentes del referéndum, ubicados fuera del ámbito de protección del art. 23 CE y enmarcados en un modelo de democracia participativa. Así, las consultas no referendarias no son expresión del derecho de participación política directa del art. 23 CE, sino fórmulas diferentes que canalizan la democracia participativa. En este ámbito no hay posibilidad de intervención del Estado por vía del art. 149.1.1 CE, precisamente porque no son expresión del ejercicio del derecho fundamental. Sin embargo, en la medida en que dichas consultas sean utilizadas por las Administraciones Públicas y se inserten en los procedimientos administrativos que tramitan puede producirse una incidencia en la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Por tanto, ya podemos adelantar una primera conclusión, la posibilidad de otorgar el derecho de voto a los extranjeros en un proceso referendario de ámbito territorial *autonómico* está prohibido por la Constitución, y no puede ser concedido por el legislador autonómico. Pero lo que hace la ley catalana es ampliar a los extranjeros la titularidad del derecho estatutario, del derecho a promover consultas populares (art. 29.6).

En cuanto al ámbito municipal, hay que ir a las normas que lo concretan para determinar la posible titularidad del derecho. Así, la titularidad del derecho de sufragio activo, en relación con los no nacionales viene establecido en el art. 176 LOREG. Este precepto establece que gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los ciudadanos comunitarios y *residentes extranjeros* en España, de acuerdo con criterio de reciprocidad, establecido por un tratado (de carácter multilateral -Maastricht para los ciudadanos comunitarios- o bilateral -caso de noruegos, islandeses y suecos)<sup>15</sup>, es decir, que sus respectivos países permitan el voto de los españoles en las elecciones locales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) no especifica quiénes son los titulares del derecho de sufragio en las consultas populares locales (art. 71); pero el titular del derecho de sufragio referendario debe gozar también del derecho de sufragio activo. En la lista *de derechos de los vecinos* del art. 18.1 LBRL no se hace

---

<sup>15</sup> La previsión del art. 8.B punto 1 TUE, fue desarrollada por la Directiva 94/80 CE del Consejo, de 1994 e incorporada al ordenamiento español a través de la LO 1/1997 que reforma los arts. 176 y 177 de la LOREG, reguladores respectivamente del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. La LOREG exige el requisito de la residencia. También la LO 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros (reformada en 2009). La situación de residencia no equivale a la inscripción en el padrón. El art. 18.2 LBRL establece que «la inscripción (...) en el padrón municipal no constituirá prueba de residencia legal ni les atribuirá ningún derecho que no les otorgue la legislación vigente».

referencia a este derecho, pero debería entenderse incluido en el enunciado *«aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes»*. El concepto de vecino puede incluir también los extranjeros, y también éstos pueden considerarse titulares del sufragio referendario, pero no todos los extranjeros, únicamente aquellos a quienes se les ha reconocido el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Respecto al ejercicio de la iniciativa popular local, es decir, de los derechos a promover una consulta, el art. 70 bis LBRL reconoce su ejercicio a los *«vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales»*, por lo tanto entrarían todos aquellos que cumplen las previsiones de la LOREG. En estos casos el disfrute del derecho de sufragio activo va ligado además al requisito de la inscripción en el padrón del municipio correspondiente. Así, el art. 15 LBRL establece la obligación que tiene toda persona que viva en España de estar inscrita en el padrón del municipio en el que resida. Pero, en todo caso esta inscripción no otorga *per se* el derecho de sufragio (art. 18.2 LBRL): *«la inscripción (...) en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España»*.

Esta interpretación es la que se ha seguido en la legislación autonómica sobre régimen local. La regulación de las consultas populares locales catalanas anteriores a la ley 4/2010, establecida por Decreto Legislativo 2/2003, remitía, en materia de realización de la consulta *«a las disposiciones generales y al procedimiento establecido por la legislación electoral del Estado sobre referendos (art. 161). Y el reglamento de consultas populares municipales de Cataluña (Decreto 294/1996, de 23 de julio) disponía que «el cuerpo electoral convocado a las consultas populares debe estar formado por los vecinos inscritos en el padrón de habitante vigente en la fecha de la convocatoria en el municipio de que se trate, que reúnan los requisitos para ser electores según la legislación electoral vigente» (art. 10.1). También la Carta Municipal de Barcelona (ley 22/1998, de 30 de diciembre) establece en el art. 10.5 que «los extranjeros empadronados pueden participar en referéndums y otros procedimientos consultivos que promueva el Ayuntamiento», precepto que debe referirse a los extranjeros residentes que de acuerdo con los tratados suscritos gocen del derecho de sufragio en las elecciones municipales.*

Una opción similar la encontramos en la ley andaluza de consultas populares locales (Ley 2/2001, de 13 de marzo), cuando su artículo 15.1 establece que *«Constituye el cuerpo electoral, que podrá expresar su opinión en la consulta, los vecinos del municipio que en el momento de la convocatoria gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales» (art. 15.1). Y la ley foral de Navarra 27/2002 establece en su art.3, que «la consulta popular local se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de los electores que componen el cuerpo electoral al que hace referencia el art. 14 de esta ley foral». Y el apartado primero del art. 14 dispone que «Son titulares del derecho a expresar su opinión en la consulta a través del voto los vecinos y vecinas del municipio que, en el momento de la convocatoria, sean mayores de edad y estén inscritos en el padrón mu-*

*nicipals*. Por lo tanto, debe tratarse de vecinos inscritos en el censo electoral con derecho de sufragio. La opción de la ley catalana de consultas populares por vía de referéndum es también la de conceder un derecho de sufragio referendario a las personas que conforman el cuerpo electoral del municipio (art. 4), es decir, a los vecinos del municipio que en el momento de la convocatoria tengan reconocido el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales; previsión absolutamente compatible con los postulados constitucionales.

#### 4 EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE CONSULTAS POR VÍA DE REFERÉNDUM

En diciembre de 2010, y tras un proceso de negociación para la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, al amparo de las previsiones del art. 33 LOTC, para intentar resolver las discrepancias competenciales suscitadas, que no culminó con éxito, el Presidente de Gobierno presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la ley catalana<sup>16</sup>, que en el momento de escribir estas líneas se encuentra pendiente de resolución. La argumentación del recurso sigue en este sentido el dictamen favorable a su interposición emitido por el Consejo de Estado<sup>17</sup>, fundamentado exclusivamente en una falta de competencia de la Generalidad para llevar a cabo una regulación legislativa del referéndum, y que tiene su origen en la interpretación absolutamente restrictiva que la STC 31/2010 hace del art. 122 EAC, en el sentido de que la previsión constitucional del art. 149.1.32 CE no se limita a la autorización estatal sino que debe extenderse «a la entera disciplina de la institución».

Este recurso fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional y en atención a la invocación que efectuó el Presidente del Gobierno del art. 161.2 de la Constitución se produjo la suspensión automática de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Suspensión que fue levantada por el ATC 87/2011, en junio de 2011.

En dicho Auto se encuentran dos líneas de argumentación: la primera está basada principalmente en las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, quién considera que en una situación de inestabilidad financiera y de crisis económica sería muy perjudicial para el país la *promoción de consultas sobre el pacto fiscal y el derecho a decidir*, aspecto que, además, supondría implementar un modelo de democracia referendaria que podría llegar a radicalizar las posiciones (FJ. 3). Para el Tribunal, la propia ley vincula el objeto de las consultas en el ámbito de competencias de la Generalidad, sin hacer ninguna

<sup>16</sup> Recurso de inconstitucionalidad n. 8912-2010, interpuesto en fecha 27 de diciembre de 2010.

<sup>17</sup> Dictamen del Consejo de Estado n. 1618/2010, de 16 de septiembre de 2010. El dictamen sostiene que la ley 4/2010 puede incurrir en inconstitucionalidad en la medida en que representa un intento de regulación legislativa de una institución, el referéndum, para el que no goza de título competencial, contraviniendo, además, los arts. 81 y 92 de la Constitución.

referencia a las cuestiones concretas que pueden ser objeto de consulta. La segunda responde a una actitud preventiva: la propia ley impugnada reserva al Estado la última palabra en forma de autorización, lo que conlleva que la viabilidad de una hipotética o eventual consulta dependa directamente y en última instancia de una decisión del Estado. Respecto de este control directo —*ex art. 149.1.32 CE*— el Pleno del Tribunal señala que al Estado le corresponde decidir «*con entera libertad, acerca de la conveniencia de otorgar o no la mencionada autorización, condición necesaria e imprescindible para que la consulta pueda ser convocada*». Además, en el propio auto se prevé también la posibilidad, en caso de acreditarse algún cambio de circunstancias «que resulte relevante» de modificar el acuerdo de levantamiento de la suspensión, solicitando a este Tribunal Constitucional la reconsideración de la decisión adoptada.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta *exclusivamente* en una infracción del orden constitucional de competencias, a la luz de la doctrina constitucional afirmada en las SSTC 103/2008 y 31/2010 —especialmente, esta última, en su FJ 69— y no en cuestiones sustantivas dado que, como hemos visto el *modelo* de referéndum que configura la ley encuentra un perfecto encaje en el sistema institucional autonómico<sup>18</sup>. En efecto, las consultas por vía de referéndum se configuran como un elemento integrante del derecho fundamental de participación política que, de acuerdo con la forma de gobierno diseñada en la Constitución para las Comunidades Autónomas son un instrumento de participación de carácter extraordinario y operan de forma complementaria al funcionamiento de las instituciones representativas.

Sin embargo, el objeto del recurso no es propiamente toda la ley, sino que las alegaciones de inconstitucionalidad se centran exclusivamente en la concreta regulación del referéndum autonómico. Cabe decir que, aunque no se impugnan expresamente los preceptos relativos a las consultas populares municipales (concretamente el Título III), en el recurso sí se hace una referencia a la posibilidad de que la declaración de inconstitucionalidad, siguiendo en este sentido la opinión del Dictamen del Consejo de Estado, los incluya por conexión o consecuencia, tal y como prevé el art. 39.1 LOTC.

En efecto, el Dictamen del Consejo de Estado 1618/2010, de 16 de septiembre, cuestiona también la constitucionalidad de la regulación catalana de los referéndums de ámbito municipal. Tras recordar que las consultas populares municipales se encuentran al margen de la LORMR, siendo su marco normativo básico la legislación estatal de régimen local (LBRL), considera que la Generalidad está en condiciones de regularlas, y que materialmente esta regulación es conforme a esa normativa básica, pero cuestiona

---

<sup>18</sup> En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 3/2010, de 1 de marzo, en el que se constata expresamente que «hay un encaje correcto entre el Proyecto de ley (de consultas populares) y las normas constitucionales y estatutarias» (FJ 3).

la propia denominación de estas consultas como referéndums, avalando así una diferenciación entre las consultas populares en la esfera del gobierno local y los referéndums. Así, puede leerse que: «(...) no parece al Consejo de Estado que sea conforme con la Constitución la calificación de estas consultas como referéndum («consultas populares por vía de referéndum»), porque esta identificación, lejos de limitarse a la nomenclatura, implica la pretensión de instalar en el ámbito municipal una institución de índole constitucional que constituye un cauce de ejercicio directo de la participación política y que, como tal institución, en su «entera disciplina», en palabras de la Sentencia 31/2010, debe entenderse fuera de la competencia autonómica»<sup>19</sup>.

Sin embargo, si las consultas populares locales no pueden ser concebidas como referéndums, parece claro que tampoco deberían estar sometidas a autorización del Estado (EXPÓSITO, 2013)<sup>20</sup>.

Esperemos que la sentencia que resuelva el recurso interpuesto contra la ley catalana de consultas por vía de referéndum favorezca un pronunciamiento por parte del Alto Tribunal, en cierta medida correctivo de la doctrina afirmada en la STC 31/2010, en la que, de forma más restrictiva que su predecesora 103/2008, niega la mera existencia de un referéndum autonómico de carácter consultivo. La exigencia de que una ley orgánica estatal regule los referéndums de ámbito autonómico sólo tiene sentido en tanto que norma reguladora que desarrolla de forma frontal y directa un derecho fundamental, y que en función del ámbito territorial en el que se proyecta puede requerir normativa complementaria autonómica, sin que ello repercuta en la propia denominación de la institución como referéndum. La exigencia de autorización estatal del art. 149.1.32 CE no es un elemento definitorio del referéndum y representa un vestigio de la existencia de un control directo de oportunidad por parte del Estado, no sólo sobre la propia previsión de referéndums autonómicos sino también sobre su concreto ejercicio, vestigio que sería conveniente suprimir (CASTELLÀ, 2013, p. 152). Los intentos normativos de salvar este impedimento con figuras innovadoras como la consulta popular no referendaria, pueden resultar enriquecedores en el debate jurídico y político siempre que su finalidad sea la de potenciar de forma más flexible y ágil otras formas de participación directa de los ciudadanos en las instituciones de gobierno, pero infructuoso si lo que pretende es eludir el cumplimiento de las exigencias legales.

**19** Así, según el Consejo de Estado, «la ley catalana objeto de consideración parece buscar una identificación plena de las consultas populares «por vía de referéndum» en el ámbito de la Generalidad y en el de los municipios mediante una denominaciones común y unas disposiciones generales comunes de las que es expresión muy significativa su conceptualización también común (artículo 3) como instrumento «de participación directa para determinar la voluntad del cuerpo electoral sobre cuestiones políticas de especial trascendencia con garantías propias del procedimiento electoral».

**20** Reina así, en el ámbito local, un mar de confusión. Un claro ejemplo es el del art. 96.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que establece que «no pueden realizarse consultas populares en los casos en que no está permitido la celebración de referéndum».

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2011): «Las consultas Populares en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en ALVÁREZ CONDE, E y ROSADO, C (dirs.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, IDP, pp. 197-267.

CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2013): «Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 42, pp. 121-155.

CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria (2013): «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña», en ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO, C. (dirs.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, IDP, Madrid, 2013, pp. 171-212.

CORCUERA, Javier (2009): «Soberanía y autonomía. Los límites del ‘derecho a decidir’ (comentario del a STC 103/2008)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, pp. 303-341

DENQUIN, Jean-Marie, (1976): *Referéndum et plébiscite*, LGDJ, Paris.

EXPÓSITO, Enriqueta (2013): «Participación ciudadana en el Gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 42.

LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2009): «Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la ‘consulta’ ante el Tribunal Constitucional (Consideraciones con motivo de la STC 103/2008)», en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 9, pp. 202-240.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2010): «Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)», en *Revista Catalana de Derecho Público. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, pp. 314-319.

MARTÍN NÚÑEZ, Esther (2012): «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 954, pp. 95-131.

MARTÍNEZ ALONSO, José Luis (2010): «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y apoyo identificación como referéndum», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 447-486

PÉREZ SOLA, Nicolás, (2009): «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, pp. 433-454.

TAJADURA TEJADA, Javier (2009): «Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, pp. 363-385.





**MATTEO NICOLINI**

Doctor en Derecho constitucional italiano y europeo.

Investigador de Derecho público comparado en la Universidad de Verona (Italia).

Profesor de Derecho público comparado, Derecho constitucional comparado y Derecho público de la economía.

## MARCO TEÓRICO Y REALIDAD CONSTITUCIONAL: REFLEXIONES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ÁMBITO LOCAL EN ITALIA

---

### 1 LAS DISTINTAS PERSPECTIVAS DE ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

En el Derecho constitucional italiano, el tema de la participación ciudadana en el ámbito local —y su regulación jurídica— puede ser abordado desde perspectivas diferentes.

En primer lugar, cabe señalar la relevancia que asume, en la literatura italiana, el marco teórico en el que se sitúa el análisis de los instrumentos de participación democrática. Se trata, pues bien, de una reflexión que determina *abstractamente* los mecanismos participativos y a ellos compara la *realidad jurídica y constitucional* italiana. Dicho de otra manera: la inclusión, entre los mecanismos de democracia participativa, de los instrumentos positivamente regulados por parte del ordenamiento depende de la clasificación teórica de dichos mecanismos, de la incidencia de dicha clasificación sobre el proceso deliberativo de los poderes públicos, de la forma de incorporar la *deliberación ciudadana* en los actos —máxime administrativos— con ejercicio de funciones públicas.

En segundo lugar, la participación ciudadana en ámbito local se relaciona directamente con la «dimensión» constitucional de la organización y el ejercicio de los poderes públicos. En este sentido, la democracia participativa supone un cambio en

la configuración de las instituciones del Estado, y aprecia la *administración pública* como «forma» y «modo» de ejercicio de la soberanía popular (GIANNINI, 1986: 93; BERTI, 1986: 243). Ahora bien, la *administración participada* consigue renovación de la relación entre Estado y sociedad y, en el mismo tiempo, realiza la apertura del proceso decisional público a los ciudadanos. La administración se convierte en una modalidad de ejercicio de la soberanía en la que (*parte de*) su organización y función coincide con la sociedad y con el pueblo.

En tercer lugar, la participación ciudadana en el ámbito local permite apreciar la renovación que se da en la relación entre Estado y sociedad como articulación «territorial» del principio de soberanía popular. La fundamentación teórica y dogmática de la participación como administración participada se identifica con el principio de preferencia constitucional por la autonomía, proclamado en el art. 5 de la Constitución italiana. A través de este principio, la participación local se comunica a la organización territorial del poder, la distribución de competencias legislativas entre Estado y Regiones sobre gobierno local y, por ende, se convierte en un problema de individuación de las fuentes competentes a dictar las normas reguladoras de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local.

Por último, el nivel local de gobierno se propone como verdadero «laboratorio» para la experimentación de instrumentos participativos innovadores. Como se verá a lo largo del presente ensayo, recientes modificaciones aportadas al decreto legislativo n. 267/2001, por el que ese aprueba texto articulado sobre régimen local general (en adelante: TUEL), han permitido introducir instrumentos de participación ciudadana que, y por su modalidad de ejercicio y por su incidencia sobre el proceso decisional expresivo de la tradicional función pública, difícilmente parecen ajustarse a los «clásicos» mecanismos elaborados en sede teórica con referencia a los procesos de participación ciudadana.

## 2 LA PRIMERA PERSPECTIVA: EL MARCO TEÓRICO Y LA REALIDAD CONSTITUCIONAL

El marco teórico en que la literatura encaja la participación ciudadana a nivel local articula el análisis en torno a unas coordenadas fundamentales: las *clasificaciones* de los instrumentos y medios de participación (debate abierto, jurías cívicas, etc.); la *eficacia jurídica* de las actividades participativas que pretenden influir en la gestión de los poderes públicos (consultiva; transmisión de datos e informaciones para la mejora del contenido de los actos que ponen fin a la actividad administrativa; participación en la redacción de actos preliminares de los procedimientos administrativos etc.); la *aplicabilidad* de los mecanismos participativos (quién decide el recurso a los instrumentos de participación); los *efectos* de la participación sobre el procedimiento decisional público, con especial referencia a la posibilidad de asegurar la mejora de la calidad democrática y transparencia de las funciones públicas (ALLEGRETTI, 2010: 17-22, 40-42).

Además, este esfuerzo teórico de racionalización se propone evaluar cuál sea la relación entre los medios de participación ciudadana y los conceptos de «democracia» que se han propuesto por parte de la propia literatura jurídica: democracia representativa, directa, semi-directa, deliberativa, participativa, etc. (ALLEGRETTI, 2010: 16-17; LUCIANI, 2005: 31-140; BIFULCO, 2010: 69-74; MARTÍN, 2012: 104-109). En suma, se intenta elaborar una teoría constitucional de la democracia, en la que colocar los mecanismos participativos; y, a partir de las aportaciones que se desprenden de la construcción de una teoría constitucional, justificar y valorar la aplicación de la participación ciudadana en la experiencia constitucional italiana.

Sin embargo, esta propuesta argumentativa parece contradecir su propio punto de partida. Pues bien, dicha propuesta, que se fundamenta en un razonamiento que abstrae de formas y modelos positivamente previstos en los ordenamientos constitucionales, se propone modelar no tanto una «teoría», sino una «dogmática» de la Constitución. Es decir, se pretende determinar la «forma» —el «modo de ser»— que debe tener la participación ciudadana ya aplicada en la realidad normativa del ordenamiento constitucional italiano.

En efecto, la propuesta argumentativa procura una inversión entre el *ámbito concreto* sobre el que tendría que desarrollarse la investigación científica —la participación ciudadana— y los medios e instrumentos (metodológicos y argumentativos) a los cuales tienen la función de racionalizar y sistematizar los datos normativos que se extraen de la aplicación de los instrumentos participativos en la realidad jurídico-constitucional.

Así las cosas, es evidente que los supuestos teóricos, sobre los que se pretende fundamentar una teoría de la participación ciudadana, difícilmente pueden abarcar la pluralidad de manifestaciones concretas a través de las que se realizan las prácticas participativas.

En primer lugar, ya se ha puesto rotundamente de relieve cómo los «modelos» abstractos de democracia, a los que acabamos de referirnos, apenas han tenido aplicaciones en la realidad histórico-constitucional. A este respecto, tanto la democracia directa —en que las decisiones generales deben ser tomadas por el pueblo, sin intermediarios, reuniéndose en asambleas deliberativas—, cuanto la democracia representativa, aparecen conceptos forjados con respecto a experiencias determinadas: en cuanto a la directa, pueden mencionarse los *Town Meetings* de la Nueva Inglaterra, la *Landesgemeinde* de los Cantones suizo de Glarus y Appenzell Innerrhoden; con arreglo a la representativa, el parlamento del Estado liberal y burgués del siglo XIX (LUCIANI, 2005: 66).

Viene al caso recordar que el mismo concepto de democracia deliberativa es un modelo de «democracia» totalmente teórico. En efecto, el proceso a través del cual se ponderan ventajas y desventajas antes de tomar una decisión se propone como proceso deliberativo ideal, en que la previa discusión pública, el intercambio de informaciónes, la parti-

cipación de todos los interesados se concreta en un debate (*deliberation*), que no pretende influir en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos (BIFULCO, 2011: 272).

En segundo lugar, la reflexión teórica se produjo en un esfuerzo racionalizador ulterior: es decir, definir las relaciones entre democracia deliberativa y participativa y, por ende, deslindar las esferas de aplicaciones de ambos modelos participativos.

Ahora bien, de este esfuerzo teórico se desprende que, a pesar de que la democracia participativa y deliberativa compartan rasgos teóricos comunes, las relaciones que se establecen entre sí ocasionan un «problema de localización» de los ámbitos aplicativos de ambos instrumentos de participación (BIFULCO, 2011: 275-278).

Sin embargo, dicho problema de «localización» se halla en su momento a nivel de teoría, no de «práctica» constitucional. De hecho, el conflicto entre las dos «formas» de «democracia» se resuelve creando una relación entre un *genus* abstracto (la democracia deliberativa) y *species* concreta (la democracia representativa). Se trata, entonces, de un resultado insatisfactorio, puesto que la solución propuesta no tiene en debida cuenta el hecho de que la misma democracia participativa está asumida por parte de la doctrina como ámbito teórico y abstracto de investigación (ALLEGRETTI, 2008: 283-284). Ciertamente, la oposición se convierte, de esta manera, en una relación entre *genus* abstracto y *species* abstracta-concreta, donde lo «concreto» no corresponde a prácticas participativas aplicadas en procesos decisionales públicos, sino a un nivel de clasificación y pormenorización de los instrumentos que la teoría clasifica como típicos mecanismos de democracia participativa.

Y no cabe, para salvar este escollo, decir que los rasgos teóricos representan una adquisición a la cual se ha llegado a la hora de sistematizar los instrumentos efectivamente practicados: en la actividad parlamentaria (PIZZORUSSO, 1982), en la apertura de los procedimientos administrativos (GIANNINI, 1986: 124) y legislativos a la participación de los ciudadanos y de los entes locales en la elaboración de las leyes (BIFULCO, 2012: 517-520; EXPÓSITO, 2012: 582-586); en las distintas prácticas participativas a nivel local. Lo que se quiere destacar es que, cuando se traslada el análisis de los mecanismos participativos del nivel real al teórico, se cercenan todas las correspondencias entre experiencias concretas de participación y respectivos modelos teóricos; y se interrumpen, además, los cauces a través de los cuales la realidad alimenta la elaboración científica.

Procediendo estas consideraciones, conviene subrayar que todas las prácticas participativas locales que se realizan en Italia proceden, desde un punto de vista histórico y social, del asociacionismo infra-municipal; es decir, de experiencias participativas autónomas de los ciudadanos, enriquecedoras del debate público, directa o indirectamente sustentadas por las administraciones municipales (ALLEGRETTI, 2008: 240).

Se encuentra aquí otra interrupción entre teoría y realidad de la participación ciudadana. La teoría participativa se fundamenta sobre categorías y modelos que, abstrayendo de la realidad, se petrifican, sin preocuparse de cambios y exigencias que animan la sociedad. De hecho, la realidad constitucional italiana, y a partir de los años Sesenta del siglo, lleva experimentando nuevas prácticas de participación que cada día menos se encuadran el marco esbozado en sede teórica.

Históricamente, la afirmación de la participación ciudadana en Italia es consecuencia de la rápida evolución de su sociedad que se realiza después de la entrada en vigor de la Constitución de 1948. A nadie se le oculta que, durante el periodo constituyente (1946-1948), hubo tentativas de proponer cambios radicales en las organización de los poderes públicos y en las relaciones entre administración y ciudadanos, redactando, en particular, un proyecto de ley sobre procedimiento administrativo general en que se daban llamativas aperturas a la participación de los ciudadanos (ALLEGRETTI, 2008: 16-39). Sin embargo, fueron tentativas infructuosas: y por causa de la oposición proveniente de la propia administración, esto es, de un radicado sistema de organización del poder heredado de la Constitución republicana de los anteriores periodos liberal y fascista; y por la solución acogida por la propia Asamblea Constituyente. A pesar de que se introdujeron en el propio texto de la Constitución principios novedosos (la preferencia por la autonomía local: art. 5; la responsabilidad de los funcionarios y de la propia administración: art. 28; el buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración: art. 97), los padres constituyentes se limitaron, en concreto, a confirmar las estructuras organizativas de las administraciones públicas pre-constitucionales.

La evolución a la que se hace referencia afecta la *dimensión institucional* de la sociedad. Se trata de un «proceso radical de transformación de toda estructura pública y de su relación con la sociedad» (BERTI, 1975: 278), y que se refleja en la propia *forma de la organización del poder*. No fueron tanto los fenómenos participativos para impulsar la petición de nuevos modelos organizativos y participativos, sino la complejidad de la sociedad y su crecente pluralismo y fragmentación: se originó de tal manera la «ampliación de los cauces de comunicación entre sociedad y Estado ... formas de presencia del pueblo en el aparato autoritario», que sirvieron para fomentar el «proceso de integración entre los múltiples estratos de la colectividad social ... [su] agregación, mediación y composición de los intereses respectivos» (MORTATI, 1975: 50).

Los supuestos a que se acaba de referirse impulsaron la institución de las autonomías regionales como entes territoriales que organizan y vehiculan los intereses de los ciudadanos (1970) y, en los años Ochenta, la aprobación de las leyes sobre procedimiento administrativo (ley 241 del 1990) y régimen local (ley 142 de 1990). Esta última ley —la cual se encuentra ahora refundida en el TUEL— atribuyó, por primera vez, a la competencia estatutaria de los municipios la disciplina de la participación ciudadana. Después de la reforma constitucional de 2001 —que modificó la organización constitucional

de las relaciones entre Estado, regiones y entes locales—, a la participación ciudadana han ido agregándose nuevos mecanismos participativos: se hace referencia a la incorporación del convenio de Aarhus y de sus instrumentos participativos al ordenamiento italiano (LIGUGNANA, 2011); a la apertura de los procedimientos legislativos regionales a entes locales y ciudadanos; a los instrumentos de participación ciudadana en ámbito urbanístico; a las leyes regionales que, como se verá, establecen mecanismos que difícilmente corresponden a los tradicionales modelos teóricos.

Por un lado, la experimentación de nuevas prácticas se repercute sobre las clasificaciones tradicionales. Así ocurre, pues, en Emilia-Romagna, donde, en el procedimiento de formación de actos normativos o administrativos generales, la asamblea legislativa regional puede servirse de la instrucción pública, en contradicción con asociaciones, grupos, etc., motivando la no aceptación de los resultados de la propia instrucción (art. 17 Estatuto de autonomía). Por otro lado, si ya parece llamativa la apertura de los procedimientos legislativos, aún más interesante es la previsión de una obligación, a cargo del poder legislativo regional, de motivar acerca de la no utilización de adquisiciones que derivan de instrumentos participativos. Se trata de una gran novedad en el ordenamiento italiano, puesto que, tradicionalmente, el poder legislativo —estatal y regional— no tiene que justificar, a través de exposiciones de motivos, ni la aprobación de actos normativos ni el respectivo contenido.

De hecho, la misma clasificación tradicional de los instrumentos participativos y los respectivos efectos jurídicos no corresponden con la realidad de la participación a la cual efectivamente se acude. Tradicionalmente, la participación ciudadana se define como *mera participación* de los ciudadanos, grupos, formaciones, asociaciones en el intento de influir sobre acciones y políticas públicas, sin que dicha participación pueda determinar el contenido de la decisión por la que concluye el proceso decisorio (PIZZORUSSO, 1982: 517; ALLEGRETTI, 2010: 41), como ocurre en la participación consultiva para la redacción de actos legislativos y administrativos de carácter general (Ley regional Umbria n. 14/2010), y en la urbanística, en que los ciudadanos presentan «observaciones» a la actuación de los «Planes Estructurales Territoriales» (PAT) a nivel municipal (Ley regional Veneto n. 11/2004). El único efecto «decisorio» que se reconoce a la participación ciudadana es la producción de un «enriquecimiento» del debate y del procedimiento al trasladar a los niveles de gobierno locales datos e informaciones que mejoren la calidad democrática y el contenido de los actos aprobados por parte de los poderes públicos. A este respecto, típica es la participación de los *stakeholders* en el marco de la cooperación transfronteriza, cuya tarea es la eliminación de toda «asimetría informativa» entre poderes públicos y grupos económico territoriales (LANZONI, 2011: 509-511). Sin embargo, a través de esta forma de participación no se determina ni el contenido de acto jurídico, ni le se atribuye alguna vinculación jurídica.

Ni, produce pues efectos jurídicamente relevantes el modelo de «efectiva influencia sin codecisión» (ALLEGRETTI, 2011a: 330). Ahora bien, no se comprende cómo instrumentos de intervención directa en procedimientos decisionales públicos puedan influir efectivamente en la toma de decisiones sin que dicha influencia no esté jurídicamente establecida por las normas reguladoras de los mecanismos participativos. En este sentido, la «efectiva influencia sin codecisión» no es tanto un modelo, sino un método que impulsa el uso de participación en todos los sectores afectados por procesos decisionales públicos.

Por último, la teoría clásica contesta la posibilidad de que la participación pueda consistir en una determinación conjunta del contenido de actos jurídicos por parte de órganos del poder público y ciudadanos. Se ponen de manifiesto todas las debilidades del marco teórico tradicional. La co-determinación no es, en efecto, un modelo teórico, sino normativo, elaborado a partir de la ley 142/1990 sobre régimen local (BETTINELLI, 1991: 65-78). El carácter decisorio de la participación ciudadana se sitúa, en este caso, en el marco de un procedimiento decisional establecido por la ley y implementado por los reglamentos municipales. Como se verá con arreglo al presupuesto participativo, el modelo normativo requiere que los ciudadanos y las instituciones soliciten la activación de la participación. Así las cosas, la ley incorpora los rasgos originarios de la participación —una participación, como se he dicho, impulsada por el asociacionismo local y fomentada por el nivel local de gobierno—; y, en este marco, la ciudadanía determina las prioridades de intervención y el contenido del acto final; finalmente, el poder público adquiere la deliberación ciudadana expresada según varios modelos participativos y deliberativos y la incorpora en un acto normativo o administrativo.

Si bien unos autores objetan que este modelo (participativo y de efectos) no puede ser «verdadera» participación —puesto que el modelo implica la expresión de una voluntad participativa y de una decisión a través, por ejemplo, del sufragio—, cabe recordar que al poder público queda reservada la definición del marco participativo y la conclusión del proceso mediante la adopción del acto terminativo del procedimiento. Se trata, entonces, de un modelo decisional distinto de la democracia semidirecta o del referéndum, que están totalmente equiparados a actos emanados por los órganos «tradicionales» en los que se estructura el poder público.

### **3 LA SEGUNDA PERSPECTIVA: TEORÍA DE LA PARTICIPACIÓN Y SOBERANÍA EN LA REALIDAD CONSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO ITALIANO**

Las dificultades interpretativas no se dan solamente a la hora de ajustar la participación ciudadana que se desprende de la realidad constitucional a los supuestos teóricos de la democracia participativa. En efecto, problemas ulteriores surgen cuando la literatura se

propone averiguar la relación entre principios constitucionales y participación democrática en el ámbito local en Italia.

Ni que decir acerca de los principios constitucionales en que se fundamenta la democracia participativa, sobre la que se produjo una abundante reflexión por parte de los constitucionalistas a partir de los años Setenta del siglo XX —es decir, cuando empezó a manifestarse la exigencia de novedosas formas participativas (MORTATI, 1975, 48-50). Así las cosas, la intromisión en la organización pública de exigencias expresivas del pluralismo se basa en los arts. 1.2 («La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución») 3.2 (principio de igualdad en sentido sustancial, que impone un nuevo orden democrático y la promoción de la homogeneidad de la sociedad), 2 y 5 de la Constitución (garantía de las formaciones sociales y autonomía local (MORTATI, 1975, 44; ALLEGRETTI, 2008: 285-288), a los cuales la reforma constitucional de 2001 añadió, en su art. 118.4 el principio de subsidiariedad horizontal (ARENA, 2006).

Las dificultades residen esencialmente en la posibilidad de trasladar los tipos teóricos de «democracia» a que se hizo referencia en el apartado anterior a la realidad constitucional italiana: ¿Pueden distintos tipos de democracia (deliberativa, directa, representativa, semi-directa, participativa, etc.) —que, desde un punto de vista teórico, presentan mutuos problemas de «localización» y se consideran recíprocamente excluyentes— apoyarse, en el Derecho positivo, sobre los mismos principios constitucionales?

Probablemente sí, si se considera que, en la dogmática —y no en la teoría— constitucional, los institutos comparten la misma finalidad (el fomento de un sistema democrático), concretan de manera diferente una única relación (entre instituciones públicas y sociedad) y, por ende, realizan formas y modos de ejercicio de la soberanía popular respetuosas de los límites constitucionales, según reza el art. 1.2 de la Constitución italiana.

Una vez más, el marco teórico no abarca la complejidad de la realidad. De una realidad que, con arreglo a los procesos participativos, no es sólo jurídico-constitucional, sino también social. En efecto, la participación se ha ido desarrollando, por un lado, frente a los *procesos institucionales* de descentralización político-territorial del poder; por otro, para gestionar los procesos de desarticulación pluralista de la sociedad contemporánea italiana, que impulsa la inmisión de distintos intereses —a veces inconciliables entre sí— en los procesos decisional públicos.

Lo que se quiere decir es que los distintos tipos de «democracia» se relacionan entre ellos según un criterio de complementariedad, y no de recíproca exclusión. Se trata, entonces, de distintas formas de ejercicio de la soberanía popular: la participación ciudadana se deja apreciar como instrumento para gestionar la complejidad de la sociedad —una complejidad, muchas veces, que no consigue solucionar sus propios conflictos a través de los cauces tradicionales de la democracia representativa. En definitiva, estamos frente a una soberanía pluralista que se expresa a través de medios diferentes de los tradicionales.

Tampoco la realidad constitucional genera conflictos entre democracia deliberativa, representativa y participativa. La democracia deliberativa, como es sabido, supone un modelo en el que la deliberación, por medio de la argumentación y de la persuasión, determina el consenso más amplio posible sobre las decisiones públicas (BIFULCO, 2011: 271). Es evidente que, aplicada a la democracia representativa, la actividad de *deliberation* está finalizada a la formación de mayorías cualificadas: no sólo en los procedimientos de aprobación de leyes o de reforma y revisión de la Constitución, sino también de los estatutos de autonomía de los entes locales (art. 6 TUEL). Con arreglo a la democracia participativa, es evidente que los distintos mecanismos concretos de participación ciudadana (observaciones, jurías cívicas, debates cívicos, instrucciones públicas, etc.) y los respectivos efectos jurídicos suponen un consentimiento previo a la hora de tramitar los resultados de la participación de los poderes públicos. Lo mismo ocurre en los procedimientos de redacción de los supuestos participativos en que las decisiones se toman por sufragio: en estos casos, no puede negarse que, como ocurre en la democracia representativa, la *deliberation* está preordenada a la formación de un amplio consenso, esto es la mayoría como requisito de validez de la votación y de los actos.

Por último, la participación ciudadana en ámbito local se enlaza con la estructura político-territorial que caracteriza el ordenamiento italiano. Como ya se ha dicho, los mecanismos de participación son medios de ejercicio de la soberanía popular, que concretan la idea de la democracia constitucional y expresan, en formas distintas de las tradicionales, la voluntad popular. En efecto, el sistema constitucional es democrático no solo porque hay distintos modelos de democracia que concretan la soberanía, sino también porque los modelos de democracia son formas de ejercicio de la soberanía que revelan el carácter efectivamente democrático del sistema constitucional.

Esto significa que la democracia participativa como medio de ejercicio de la soberanía (como índice democrático del sistema constitucional) es también un método para conformarse en todos procedimientos decisionales y en todos los niveles de gobierno: estatal, regional, local. Dicho de otra manera: la democracia participativa se impone a todos niveles de gobierno y se deja apreciar como forma de ejercicio de una soberanía «territorialmente» organizada.

El «transvase» de las formas «participativas» como forma de ejercicio de la soberanía, del método democrático que de ellas derivan y de la participación como expresión de la voluntad popular se comunica a los poderes territoriales por medio del art. 5 de la Constitución: «La República ... reconoce y promoverá las autonomías locales ... y adoptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización». De este artículo se infieren los tres principios constitucionales rectores de la organización autonómica del Estado italiano: la autonomía territorial como modo de organización territorial de la soberanía; la preferencia constitucional por la autonomía regional y local —evidentemente, un principio análogo al de subsidiariedad—; los entes

locales como medios de participación —en forma representativa, directa, participativa— de los ciudadanos a la administración de sí mismos.

En suma, el artículo 5 de la Constitución traslada los modelos concretamente de «democracia» concretamente practicados en Italia y los valores básicos del ordenamiento a los distintos niveles de gobierno, imponiendo al Estado y a las regiones, según la repartición de las competencias legislativas establecida por la Constitución, para ajustar sus procesos decisionales a las exigencias de participación ciudadana que se manifiesten en los respectivos ámbitos territoriales.

#### **4 TERCERA PERSPECTIVA: COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y FUENTES REGULADORAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FORMA «TERRITORIAL» DE LA SOBERANÍA POPULAR**

La tercera perspectiva de análisis está representada por el sistema normativo –constitucional y legislativo– que concreta los principios constitucionales sobre participación ciudadana en ámbito local.

La articulación «territorial» de la soberanía popular se manifiesta a través una gran variedad de entes locales (municipios, provincias, ciudades metropolitanas, comunidades montañas y insulares, comunidades de valle, etc.) a los cuales se le otorga varios grados de autonomía según lo dispuesto en la Constitución, en las leyes estatales, en los estatutos de autonomía y leyes regionales (arts. 114, 117, 118, 119, 123). A esa variedad corresponde, en su caso, un número extremadamente elevado de entes locales (más de 8000 municipios y de 100 provincias), constitutivos, juntos a las regiones, de la dimensión político-territorial de la República (art. 114.1). Asimismo, a cada ente local se le confiere poder normativo y, en particular, la posibilidad de adoptar sus propios estatutos de autonomía y actos normativos reglamentarios (arts. 114.2 y 117.6 de la Constitución).

Ahora bien, parece evidente que la diversidad de sujetos conlleva necesariamente una pluralidad de prácticas y experiencias participativas. Dicha pluralidad no está determinada sólo por el elevado número de actos normativos municipales y provinciales reguladores de los distintos mecanismos de participación, sino por la estructura misma del sistema regional italiano.

En efecto, la intervención legislativa regional en el proceso de participación democrática pone problemas relevantes. El régimen local en Italia no es homogéneo, dependiendo, en cuanto a su configuración, de la Región dentro cuya circunscripción territorial los entes locales están situados.

Pues, las Regiones italianas se diferencian entre sí según sean regiones de régimen «especial» o «común».

Las Regiones «especiales» fueron creadas al fin de garantizar la más numerosas minorías lingüísticas transfronterizas (francesa en Valle d’Aosta, alemana en Alto Adige, eslovena en Friuli-Venezia Giulia) o para prevenir posibles secesiones por parte de movimientos separatistas (Sicilia, Cerdeña). Por un lado, las cinco regiones gozan de condiciones particulares de autonomía, según los respectivos estatutos especiales aprobados por ley constitucional (y que Trentino-Alto Adige/Südtirol estará constituida por las provincias autónomas de Trento y Bolzano: art. 116 de la Constitución); por otro, las Regiones «especiales» tienen competencia legislativa exclusiva sobre los entes locales situados en su territorio.

Pues bien, no sólo se dan cinco modelos distintos especiales de régimen local —por último, en la Región Sicilia se han sustituido los «libres consorcios municipales», ya previsto en el estatuto de autonomía, a las provincias (ley regional n. 7/2013)—, sino que las Regiones especiales tienen distintas experiencias de participación ciudadana en el ámbito local entre sí y en comparación con las Regiones ordinarias.

Así, por ejemplo, la Provincia autónoma de Trento instituyó, con ley provincial n. 3/2006, un ente local intermedio entre Provincia y municipios: la Comunidad de Valle (PAROLARI Y VALDESALICI, 2011). Desde la perspectiva de la participación local, la ley provincial prevé varios mecanismos participativos: *a*) en la determinación del territorio de cada Comunidad, la participación ciudadana contribuye a la definición del contenido del acuerdo por el que se instituye la Comunidad misma (art. 12.3); *b*) los estatutos de las Comunidades tienen que introducir instrumentos participativos y experimentar forma innovadoras de participación de los ciudadanos (art. 14.6.a).

Entre otros, parece llamativo el estatuto de la Comunidad de Valle «Primero», puesto que combina mecanismo «tradicionales» de mera participación con los instrumentos tecnológicos. De hecho, el Estatuto instituye un albo telemático, en que cada ciudadano, mediante correo electrónico o breves mensajes de texto, puedan publicar, según las formas establecidas en los reglamentos de la Comunidad, propuestas y peticiones en las materias de competencia de la Comunidad. Así bien, se regula un instrumento «viejo» para temas «modernos»: el Fórum cívico ambiental como organismo consultivo y participativo abierto.

Por lo que se refiere a los entes locales de las Regiones de régimen «común», las competencias sobre participación ciudadana en ámbito local presentan un elevado grado de complejidad. Las Regiones ordinarias están reguladas por la propia Constitución, que determina los ámbitos competenciales (legislativos, reglamentarios, administrativos, financieros), les confiere autonomía estatutaria, prescribe los criterios que rigen las relaciones con los respectivos entes locales.

Sin embargo, en la Constitución se encuentra un entrelazamiento de competencias legislativas, estatal y regional. Por un lado, el estado tiene competencia exclusiva sobre legislación electoral, órganos de gobierno y funciones básicas de los Municipios, las

Provincias y las Ciudades metropolitanas; (117.1.p), por otro lado, se asignan a los Municipios todas las funciones administrativas —a menos que, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y al Estado en virtud de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación—, y se prevé que los entes locales serán titulares de funciones administrativas propias y de las que se les confieran mediante ley estatal o regional, según las competencias respectivas (arts. 118.1 y 118.2 de la Constitución).

Pues, la Constitución reserva al Estado la competencia sobre la *estructura básica y fundamental* de los entes locales. El texto constitucional no dice, sin embargo, si la participación en ámbito local se configura como expresión de la organización básica local. Ni se expresa claramente el art. 117.6, donde solo se establece que la potestad reglamentaria local sirve para regular la *organización* y el *desarrollo de las funciones* que estén encomendadas a los entes locales.

Lo que se quiere decir es que la configuración de la participación en términos de organización básica (de competencia estatal) o de funciones (de competencia estatal y regional según el reparto de competencias legislativas) depende, a la postre, del legislador estatal. Y, evidentemente, el decreto legislativo n. 267/2000 concreta la idea de la participación como parte de la organización del ente local.

Por un lado, el TUEL define el municipio como ente local que representa su comunidad, a cargo de los intereses comunitarios y fomenta el desarrollo de su población (art. 3.2 TUEL); por otro lado, se le encomienda al estatuto: *a*) la valoración, también a nivel de barrio, de las formas libres de asociación privada, y la promoción de organismos de participación popular en la administración local (art. 8.1 TUEL); *b*) la regulación de la participación de los interesados en los procedimientos administrativos que termina con la adopción de actos, de manera conforme a lo dispuesto en la ley general sobre procedimiento administrativo (art. 8.2 TUEL); *c*) la regulación de los referéndum, de instrumentos de consulta a la población, para garantizar los intereses colectivos y los referéndum (art. 8.2. y 8.4).

Estas normas enuncian lo que se define como el *contenido necesario* del estatuto: la participación democrática es parte indefectible del estatuto como forma de organización local de la soberanía popular. Sin embargo, no está tan claro si las Regiones puedan regular instrumentos ulteriores de participación a nivel local en el reparto de competencias legislativas entre las regiones y el Estado. De hecho, del art. 117.6 de la Constitución —y de la norma de actuación, el art. 4 ley n. 131/2003— se desprende que hay dos tipos de reglamentos: los de desarrollo de preceptos estatutarios (por lo que se refiere a la participación, de desarrollo de los instrumentos y medios de participación democrática de la ciudadanía), jerárquicamente subordinados al estatuto y a la ley estatal; los de desarrollo de leyes estatales y regionales atributivas de funciones. Eso complica las relaciones con el propio estatuto de autonomía: el criterio de la jerarquía se ve desplazado por el de la competencia.

Antes de averiguar en qué pueda consistir la intervención regional en materia de participación local, parece necesario referirse a unos modelos participativos que se encuentran en la realidad jurídica. Sin embargo, unos estatutos (entre ellos, los de Prato, Verona, Milán) no distinguen entre el referéndum, mecanismos de participación en el procedimiento administrativo, y participación ciudadana. Frente a la ambigüedad de las normas estatutarias, el criterio de distinción que se propuso en la doctrina se fundamenta sobre el carácter *permanente* o *eventual* de los instrumentos de participación (BETTINELLI, 1991: 67-68). Presentan carácter contingente —en cuanto referidas a cuestiones determinadas— las peticiones, las solicitudes, el referéndum y las instancias (art. 8.3 TUEL); índole estable se reconoce, en cambio, a los mecanismos participativos y de impulso del asociacionismo local, que se realiza también a través de órganos —entre otros, las consultas sectoriales— que instauran una relación orgánica y permanente entre sociedad y administración pública local.

Igualmente, la participación local difiere de la «procedimental» prevista en la ley sobre procedimiento administrativo. La participación procedimental local está reconocida en favor de quienes tienen un derecho que puede ser restringido, limitado, ampliado o modificado por el ejercicio del poder público. En la participación ciudadana, en contra, la participación prescinde de la posición individual (ALLEGRETTI, 2011b: 202). La participación ciudadana prescinde de la posición jurídica de los individuos: por lo tanto, se permite dicha participación en la redacción de actos administrativos generales y normativos, lo que, en cambio, no permite la ley sobre procedimiento administrativo general (art. 13 ley n. 241/1990).

## 5 CUARTA PERSPECTIVA: EL NIVEL LOCAL COMO «LABORATORIO» PARTICIPATIVO. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

En el párrafo anterior se ha llegado a la conclusión de que la legislación estatal configura la participación ciudadana en el ámbito local como consubstancial a la organización básica de los entes locales, con la consecuencia de reservar al Estado la regulación de los mecanismos participativos. Para corroborar dichas conclusiones concurren las siguientes argumentaciones. Por un lado, la participación ciudadana prevista a nivel regional: la reserva a los estatutos de autonomía de los principios de organización y de funcionamiento del ente y de sus propios órganos (art. 123 de la Constitución) necesariamente se extiende a la regulación de mecanismos de participación democrática (FLICK, 2009: 13). Lo mismo ocurre, como es sabido, en España: en efecto, los nuevos estatutos de autonomía aprobados en los últimos años califican como verdadero derecho la participación en los asuntos públicos (CASTELLÀ ANDREU, 2012: 3616-3619).

Por otro lado, como se infiere del art. 8.1 TUEL, la participación local se realiza principalmente a nivel de barrio. En este sentido, cabe señalar que el art. 17 TUEL prevé, en

los municipios mayores, la institución de «circunscripciones de descentralización comunal», es decir, órganos de participación, consulta, gestión de servicios básicos, y ejercicio de funciones delegadas por el ayuntamiento. Lo que se quiere decir es que la previsión de dicho modelo de descentralización ha «institucionalizado» la participación mediante la creación de verdaderas asambleas representativas infra-municipales; con lo que la identificación entre participación y órganos infra-comunales convierte la participación en participación-organización.

Sin embargo, la *participación-organización* no abarca la complejidad de realidad jurídica de la participación ciudadana a nivel local. Como ya se ha puesto en relieve, la Constitución establece que las regiones confieran a los entes locales funciones administrativas en los ámbitos de su competencia (art. 118.2 de la Constitución). Se trata de ámbitos de especial transcendencia: urbanismo, comercio local, servicios públicos locales, etc. Y a nadie le se oculta que las leyes regionales, a la hora de atribuir funciones administrativas a los municipios, puedan requerir que, en la concreta regulación de los procedimientos administrativos, lo propios municipios introduzcan instrumentos por los que se admite la participación ciudadana en los procesos decisionales públicos en los ámbitos indicados (VALASTRO, 2010: 66-69).

Ya se hizo referencia a las «observaciones» en la actuación de los «Planes Estructurales Territoriales» (PAT) a nivel municipal previstas por la ley Veneto n. 11/2004. A esos se añaden las formas de administración participada introducidas por la ley Emilia-Romagna n. 6/2009 (LANZONI, 2012: 630) y la ley Toscana n. 1/2005 y que se encuentra aplicada en numerosos municipios regionales (Fabbriche di Valico; Poggibonsi; Agliana; Figline Valdarno, Florencia) y otros entes locales (Comunità montana del Casentino).

Es llamativo el hecho de que, cuales sean los efectos del proceso participado, no se trata de la participación «procedimental» reconocida en favor de quienes tienen un derecho que puede ser restringido, limitado, ampliado o modificado por el ejercicio del poder público (art. 8.2 TUEL), ni de la prevista en la ley sobre procedimiento administrativo, sino de una participación en la toma de decisiones sobre un asunto —el sistema urbanístico de un municipio— que necesariamente afecta a exigencias e intereses generales y de varios sujetos privados, grupos y asociaciones.

De hecho, no parece extravagante que el municipio de Quarrata (en Toscana) haya aprobado un reglamento que desarrolla, en el mismo tiempo, disposiciones estatutarias, estatales y regionales sobre participación democrática. Si tenemos en cuenta que a la participación ciudadana se recurre también para redactar actos administrativos generales y actos normativos, no parece extraño el hecho de que la participación en el ámbito urbanístico se encuentre aplicada también en la fase de redacción de los reglamentos y planes urbanísticos de los que depende la aplicación del procedimiento administrativo. Se aprecia en este ámbito una gran variedad de experiencias y de prácticas participativas

fomentadas e impulsadas por parte del nivel regional de gobierno: laboratorios de participación, «oficinas» y «fábricas» de comunicación y participación y debates abiertos.

Pues bien, la teoría «clásica» de la participación y la definición «tradicional» de la participación como organización se ven desplazadas por la realidad jurídica y social. Por una parte, se dan intervenciones del legislador regional para impulsar buenas prácticas participativas; por otra, dicha intervención «abre» el sistema municipal italiano a una experimentación de mecanismos participativos nuevos de codecisión que difícilmente se ajustan a las clasificaciones propuestas por la doctrina.

Ni que decir tiene, por lo tanto, sobre el carácter experimental de la nueva participación ciudadana. Sólo cabe señalar que un incentivo ulterior a la experimentación se ha dado en los años más recientes, frente a la progresiva supresión del modelo de participación-organización infra-comunal y la eliminación de toda identificación entre participación ciudadana a nivel de barrio con las circunscripciones como órganos fundamentales de los ayuntamientos.

La eliminación del modelo de participación-organización a nivel infra-comunal consigue la introducción de formas e instrumentos participativos innovadores por parte de la legislación regional: y a la luz del art. 8.1 TUEL, y del Derecho europeo y, en particular, del principio de proximidad (art. 1 TUEL). A pesar de su carácter programático, este principio expresa la necesidad de aplicar modelos decisorios que aseguren que «las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible».

De hecho, la supresión de las circunscripciones infra-comunales fue establecida por el art. 2, apartado 186, letra b) de la ley 191/2009. Dicha supresión no concierne los municipios mayores (con más de 250.000 habitantes): éstos pueden mantener la circunscripción como órgano fundamental, siempre que la población media no sea inferior de 30.000 habitantes (ALLEGRETTI, 2011b: 193-195).

La supresión de las circunscripciones ha planteado numerosas dudas; entre ellas, la posibilidad de que se puedan seguir desarrollando actividades participativas, no obstante la eliminación de los órganos infra-municipales.

Cabe recordarse que los instrumentos de participación son medios necesarios no solamente en los municipios que tienen más de 250.000: al contrario, el art. 8 TUEL impone en todos los estatutos —y en todos los entes— la introducción de institutos de participación.

Además, nada impide que los municipios, en el ejercicio de la facultad de auto-organización que la ley estatal les reconoce, de mantener el reparto territorial de las circunscripciones para el desarrollo de funciones y participación ciudadana (ALLEGRETTI, 2011b: 195).

A mayor abundamiento, hay que recordar que muchas funciones locales son de derivación regional y que ya se dan prácticas participativas de derivación regional. Igual-

mente, hay que destacar que unas regiones —entre ellas, Emilia-Romagna y Toscana— aprobaron leyes para fomentar e impulsar la participación ciudadana a nivel local (ley Toscana n. 69/2007 y ley Emilia-Romagna n. 3/2010): estas leyes regionales prescriben que la participación deba ser activada a iniciativa de grupos, privados, de los propios entes locales y de las circunscripciones aún existentes; en caso de iniciativa de privados, si el municipio interesado en la activación de los mecanismos participativos se opone a la solicitud, los ciudadanos pueden interponer un recurso administrativo (CIANCAGLINI, 2011; LANZONI, 2012: 632-633).

En el marco legislativo regional, asociaciones y municipios han experimentado numerosas prácticas: recorridos participativos («percorsi partecipativi») en Módena y en Reggio nell'Emilia, laboratorios, cafés en Arezzo, plan de participación en Massa. Entre ellos, se ha experimentado el «presupuesto participativo»: se trata de un mecanismo que, como ocurre en Arezzo, Massa, San Marcello Pistoiese, compensa la eliminación, por parte de la ley estatal, del nivel infra-municipal mediante el directo involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones puntuales a realizar dentro del territorio de la suprimida circunscripción.

Pues bien, no sólo dicho modelo no se ajusta a la clasificación tradicional —de hecho, la intervención de los ciudadanos y de las instituciones en la activación de los modelos participativos deriva de los rasgos originarios de la participación de los años Sesenta y Setenta—; sino tampoco el modelo clásico de participación acepta la idea de que la voluntad «ciudadana» pueda determinar directamente el contenido de un acto del poder público.

Pues bien, a la hora de evaluar los modelos concretos y practicados de participación, cabe destacar como el nivel local, sustentado por parte del regional, se proponga como «laboratorio» de participación: no tanto por la creatividad, variedad y riqueza de las prácticas que se dan, sino —y sobre todo— porque impulsan un cambio en la forma de intromisión de la sociedad en las instituciones. Puede decirse, en efecto, que al modelo de participación-organización se sustituye un distinto tipo de organización del poder, según el cual la participación, por medio de las funciones y actividades públicas, convierte la sociedad misma en institución y organización.

Una vez más, frente a los cambios en la organización del poder local, el estudio de la democracia participativa no parece proceder del marco teórico para describir y clasificar los instrumentos participativos aplicados a la *realidad constitucional* italiana. En cambio, es la sociedad misma la que, solicitando nuevas formas para la participación a la administración de sí misma, propone nuevos modelos y renovadas clasificaciones. Y el estudio de la participación ciudadana procede de la realidad constitucional hacia el marco teórico, al cual corresponderá esbozar los rasgos que delimitan el renovado modelo de administración participada.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ARENA, Gregorio (2006): *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

ALLEGRETTI, Umberto (2008): *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milán.

ALLEGRETTI, Umberto (2010): «Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione alla democrazia» en ALLEGRETTI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florencia, pp. 5-45.

ALLEGRETTI, Umberto (2011a): «Democrazia partecipativa» en *Enciclopedia del Diritto. Annali*, volumen IV, Giuffrè, Milán, pp. 295-335.

ALLEGRETTI, Umberto (2011b): «Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni «dopo» le circoscrizioni» en *Le Istituzioni del Federalismo*, pp. 193-214.

BERTI, Giorgio (1975): «Art. 5», en BRANCA, Giuseppe (ed.): *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Società Editrice del Foto Italiano, Bologna-Roma, pp. 277-295.

BERTI, Giorgio (1986): *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, CEDAM, 1986.

BETTINELLI, Ernesto (1991) «Gli istituti di partecipazione», en AA.VV.: *Studi preliminari per gli statuti comunali e provinciali*, Giuffrè, Milán, pp. 65-92.

BIFULCO, Raffaele (2010): «Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?» en ALLEGRETTI, Umberto (ed.): *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florencia, pp. 65-77

BIFULCO, Raffaele (2011): «Democrazia deliberativa» en *Enciclopedia del Diritto. Annali*, volumen IV, Giuffrè, Milán, pp. 271-294.

BIFULCO, Raffaele (2012): «L'«apertura» dei procedimenti legislativi regionali» en *Quaderni regionali*, pp. 509-523.

CASTELLÀ ANDREU, Josep María (2012): «Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional», en AA.VV., *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, volume III, Editorial Universitas, Madrid, 3609-3627.

CIANCAGLINI, Marco (2011): «Tra democrazia partecipativa e concertazione. A legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna » en *Le Istituzioni del Federalismo*, pp. 215-253.

- EXPÓSITO, Enriqueta (2012): «La apertura del procedimiento legislativo en España: participación de los ciudadanos y de los entes locales en las elaboración de las leyes» en *Quaderni regionali*, pp. 567-614.
- FLICK, Giovanni Maria (2009): «Nuovi diritti fondamentali e ruolo delle Regioni» en *Quaderni regionali*, pp. 9-21.
- GIANNINI, Massimo Severo (1986): *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- LANZONI, Lisa (2011): «Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera» en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, pp. 503-522.
- LANZONI, Lisa (2012): «Risorse e attori sul territorio: la democrazia partecipativa come «quota» della funzione amministrativa regionale» en *Quaderni regionali*, pp. 625-637.
- LIGUGNANA, Giovanna (2011): «La convenzione di Århus nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'U.E. nel 2011» en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, pp. 619-643.
- LUCIANI Massimo (2005): «Art. 75» (2005), en BRANCA, Giuseppe y PIZZORUSSO, Alessandro (eds.): *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, I, 2, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma.
- MARTÍN, Esther (2012): «El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, pp. 95-131.
- MORTATI Costantino (1975) «Art. 1» en: BRANCA, Giuseppe (ed.): *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, pp. 1-50.
- PAROLARI, Sara y VALDESALICI, Alice (2011) «Le Comunità di Valle: prima prova di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina» en *Le Istituzioni del Federalismo*, pp. 423-445.
- PIZZORUSSO, Alessandro (1982), «Democrazia partecipativa e attività parlamentare», en AA.VV.: *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Giuffrè, Milán, pp. 515-527.
- VALASTRO, Alessandra (2010): «Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali» en CARETTI, Paolo y ROSSI, Emanuele (eds): *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Giappichelli, Turín, pp. 51-76.



**FRANCISCO SOTO  
BARRIENTOS**

Abogado.  
Magíster (Universidad Diego  
Portales de Chile)  
y Doctor en Derecho  
(Universidad de Barcelona).

## EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN Y DEL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL CHILENO<sup>1</sup>

---

### 1 LA CONSOLIDACIÓN DEL REFERÉNDUM EN CONSTITUCIONALISMO OCCIDENTAL

En los últimos años el referéndum ha cobrado una notoriedad inusitada. No sólo por transformarse en la recurrente demanda ciudadana en muchas partes del mundo, sino por el cúmulo de experiencias que se suceden año a año. En Europa, sólo en el último tiempo se consultó la continuidad del sistema electoral en Gran Bretaña y en Italia la privatización del agua, la producción de energía nuclear en territorio nacional, entre otras materias. Si sumamos a esto los referendos que se vienen realizando desde la década del setenta en el marco de la integración europea, encontramos cerca de 40 referendos que suponen la participación de más 500 millones de personas.<sup>2</sup>

En América la situación no ha sido tan distinta. Estados Unidos, por ejemplo, registra a la fecha más de 2 mil consultas directas en los estados que reconocen este mecanismo.<sup>3</sup> En Latinoamérica, sólo dos países no establecen esta institución

---

<sup>1</sup> Este trabajo sintetiza varios tópicos relacionados con el referéndum y su particular tratamiento en la constitución chilena desarrollados en la tesis doctoral: «Mecanismos de democracia directa y participativa en Europa y América Latina», defendida el 3 de junio de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.

<sup>2</sup> SOTO (2012: 297-354).

<sup>3</sup> KLUTH (2011: 7).

en sus constituciones: México (sólo lo establecen nivel de las entidades federativas en 23 estados) y República Dominicana. Mientras, otros 5 casos como Chile, su inserción constitucional es sólo decorativa y nunca han sido utilizados. Con todo, desde la década de los 80 se vienen desarrollado importantes reformas en varios países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Así, y a modo de resumen, las principales experiencias participativas en Latinoamérica son las siguientes<sup>4</sup>:

- a) Uruguay es la experiencia más antigua e importante en materia de democracia participativa. Así, por ejemplo, se reconoce el referéndum de reforma constitucional que supone la presentación ante el parlamento de un proyecto articulado respaldado por 10% de los ciudadanos inscritos en el «Registro Cívico Nacional» o por dos quintos del total de componentes de la Asamblea General. En el primer caso el Parlamento (iniciativa popular) puede formular proyectos sustitutivos. Se ha implementado más de una quincena de plebiscitos desde el año 1958 (vinculadas todas a desarrollo de derechos como la defensa de jubilados, materias de seguridad social, prohibición de la venta de las reservas naturales de agua y voto de uruguayos en el extranjero). También existe la posibilidad de referéndum para derogar leyes, donde obviamente el Congreso asume un papel central (hasta la fecha se registran tres casos de esta modalidad de consulta).
- b) En Colombia la única experiencia es de reforma constitucional (2003). El gobierno del presidente Álvaro Uribe llega al poder el año 2002 con un importante apoyo electoral y una ambiciosa posición frente a la necesidad de reforma política. La modalidad seleccionada para realizar estas reformas fue un referendo de reforma constitucional; dicha convocatoria supuso la aprobación previa por el Congreso, según establece el artículo 378 de la Constitución, a través de una ley, que fue en este caso la 796/2003, del 21 de enero. En primer lugar, tuvo que salvar el control previo a la convocatoria, ya que el artículo 241.1 de la Constitución establece que la Corte Constitucional debe decidir con anterioridad al pronunciamiento popular. En sentencia 551/2003, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de gran parte del articulado. Por tanto, lo no observado fue finalmente consultado a la ciudadanía. No obstante, el referéndum no logró superar el mínimo de participación de 25% exigido por la Constitución.
- c) En Ecuador, aunque existe varios tipos de mecanismos participativos, la primera experiencia de referéndum constitucional vinculado a la carta de 2008 se produce

---

4 SOTO (2013: 317-346).

el 7 de mayo del 2011. El Presidente Rafael Correa convocó a una consulta sobre diez puntos. En temas tan diversos como el combate a la delincuencia, la creación de un procedimiento de excepción para nombrar jueces, fiscales, defensores, notarios, y registradores, hasta la creación de un Consejo de Regulación de los Medio de Comunicación.

La oposición vinculó esta iniciativa gubernamental a una estrategia por incrementar aún más el poder del Presidente de la República (el apoyo popular superaba el 70% a la fecha del referéndum). El resultado aunque positivo para el gobierno de Correa (se aprobaron nueve de las diez preguntas consultadas), significó un claro retroceso en el apoyo popular de este Presidente.

La tendencia es que mientras que el rechazo osciló en cada uno de los puntos consultados entre el 40 al 45% de los votos válidamente emitidos, sólo la primera de las consultas logró superar holgadamente el porcentaje del 50% (referida a enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la constitución, incorporando un inciso que establece restricciones a la caducidad de la prisión preventiva). Nuevamente podemos advertir como los mecanismos de democracia directa regulados constitucionalmente operan como un factor de control de los gobiernos y fortalecen a la minoría parlamentaria dejo fuera del análisis los más de 50 casos de referéndum de revocación de mandato municipal presentados hasta la fecha).

- d) En Perú la experiencia más destacada fue un intento frustrado de referéndum de la Ley N° 26.657, que pretendía la reelección del entonces Presidente Fujimori, la cual fue observada tanto por el Congreso como por el Jurado Nacional de Elecciones. El otro caso se realizó de manera exitosa el 30 de octubre de 2005, con el objeto de ratificar la conformación de cinco regiones según establece el artículo 190 de la carta peruana.
- e) En Venezuela nos encontramos con reformas que no pasan necesariamente por el Parlamento y que facultan al Presidente de la República a convocar a una consulta según lo establece el artículo 71 de la Constitución de ese país. Tres reformas constitucionales propuestas por Chávez a la Constitución de 1999, una la perdió (2004), otra tuvo que ver con la revocación de su mandato (2007) y que por un escaso margen de votos no lo destituyó y la última (2009) permitió reelección indefinida del Presidente de la República. Pues bien si uno pondera las tres experiencia no me parece evidente que estos procesos termine imponiendo un sistema alternativo de gobierno, debilitando a la oposición y a los partidos políticos. Creo que se puede argumentar en contrario y decir que justamente estos mecanismos han permitido visibilizar y fortalecer una oposición atomizada en el Parlamento.
- f) Y finalmente, Bolivia donde se aprobó el 2009 una nueva constitución, que entremezcla democracia representativa, otros órganos de representación de intereses (como el reconocimiento de los ayllus aymaras y quechuas, entre otros) y 14 mecanismos de democracia directa. En el caso boliviano los intentos por relacionar las instituciones

de democracia directa y participativa con otras que derivan de prácticas ancestrales y que buscan dar autonomía a los pueblos y naciones indígenas originarias no tiene antecedentes en la Región y hace difícil su análisis comparado. Mientras que en el contexto de la anterior regulación constitucional de 1976, en el año 2002 el Congreso boliviano aceptó reformar la Constitución regulando la figura del referéndum y la iniciativa legislativa popular (los cambios no entraron inmediatamente en aplicación pues necesitaban ser ratificados por la siguiente legislatura, lo que sucedió en el 2004). A partir de este reconocimiento constitucional se generaron todas las experiencias participativas. La primera, en el 2004, fue a iniciativa del Ejecutivo con el objetivo de definir la política de hidrocarburos, que hoy es el marco general de las decisiones gubernamentales sobre esta materia. Menos de un año después, las más importantes organizaciones de Santa Cruz reunieron firmas suficientes para que se convocar al primer referéndum de iniciativa popular sobre las autonomías departamentales. Esa consulta se realizó de manera simultánea a la elección de la Asamblea Constituyente en el año 2006. Las restantes consultas realizadas en Bolivia han sido por iniciativa del Ejecutivo (y reguladas por leyes especiales).

Mención especial merece el reconocimiento constitucional de la revocatoria de mandato en Latinoamérica. Consiste básicamente en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular mediante referéndum. En la generalidad de los casos esta fórmula participativa se encuentra limitada al ámbito regional o local, salvo en los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú y Panamá que sí lo contemplan a nivel constitucional. En estos cuatro últimos estados la revocación de mandato se admite para autoridades nacionales. La iniciativa es otorgada a un porcentaje de personas inscritas en el registro electoral correspondiente a la circunscripción donde fue electa la referida autoridad, salvo en Panamá, donde el artículo 151 de su carta fundamental establece que los partidos políticos podrán revocar el mandato de los diputados principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán una serie requisitos y formalidades que establece la ley. En Ecuador tuvieron que pasar dos años, desde que se aprobó, la nueva Constitución el año 2008 para que se dictara la ley orgánica de participación ciudadana 175/2010, de 20 de abril. El año 2010 se registraron las primeras dos experiencias referidas a la revocación mandato de alcaldes. Durante el 2011 más de una centena de solicitudes de revocación de mandato se han registrado en distintos municipios, obligando al Consejo Nacional Electoral a agrupar las consultas por período (enero, febrero, marzo y julio). No obstante, la experiencia más conocida de revocación de mandato surge en Venezuela: la iniciativa de revocar el mandato del Presidente Hugo Chávez en el año 2003.

De esta somera revisión podemos constatar que el referéndum se inserta en el contexto de democracias representativas, donde se utiliza en situaciones acotadas. Los mecanismos de democracia directa son un importante complemento al sistema representativo, pero no lo suplen. La toma de decisiones públicas requiere determinadas formas de ejer-

cicio de la democracia basadas en la representación; a su vez, la voluntad popular expresada a través de mecanismos de democracia directa sólo cabe para materias y momentos específicos. En este sentido, el protagonismo de los partidos políticos es fundamental, ya que activa una cadena de incentivos que permite la selección de representantes y la conformación de un debate que llevará, en definitiva, a la definición de políticas públicas y opciones normativas a través de las instituciones representativas.

Las consultas se generan en la mayoría de los casos analizados dentro del proceso formativo de la ley (en sede parlamentaria) y su iniciativa supone la participación de varios órganos constitucionales (para que no sea manipulada por ejemplo, por los jefes de Estado frente a un parlamento adverso). No obstante, pareciera que la participación de la ciudadanía se proyecta, cada vez más transversalmente, a todas las funciones del estado y no sólo a la legislativa. Así, por ejemplo, vemos también mecanismos como audiencia ciudadana, foros de consulta, paneles o los jurados ciudadanos, entre otras modalidades participativas. La amplitud de mecanismos que se han ido añadiendo a la gestión pública, nos lleva a pensar en la creciente legitimidad que requieren las autoridades políticas para ejercer sus cargos. Incluso aquellos que suponen ser electos de manera representativa hoy deben adicionar más y mejores mecanismos de control ciudadano, como la revocación de mandato o el voto programático.

## 2 LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PLEBISCITO EN CHILE

Chile no ha formado parte de esta tendencia participativa. Argumentaremos, una tesis algo extrema: la constitución chilena de 1980 -impuesta por el régimen militar de Pinochet- ha buscado deliberadamente la estabilidad política a través de inhibir la participación de la ciudadanía. Esto se expresa en la constitución de 1980, mediante numerosas fórmulas que buscaron despolitizar al país, orientando la acción de las organizaciones de la sociedad civil hacia sus fines específicos, apartándolos de la acción de la política coyuntural. Se privilegia dentro de este diseño la participación en los temas cotidianos que afectan al ciudadano como es el ámbito local (a través del plebiscito comunal), dejando de lado fórmulas más deliberativas o que generen un mayor control ciudadano frente a sus autoridades electas.

No obstante, el mecanismo que ha monopolizado la participación en el sistema institucional chileno por doscientos años de vida republicana ha sido la elección de autoridades a través de procedimientos propios del sistema de representación política. La idea de representación que sustentas estos órganos supone un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades políticas. En este sentido, los procesos electorales otorgan una suerte de mandato amplio que contempla como único mecanismo de control ciudadano la no reelección en algunos casos. Figuras como la revocación de mandato o voto programático no ha tenido cabida en Chile a lo largo de su historia constitucional. Esto

no deja de ser paradójico, ya que fue justamente este estado el primero de la región en ratificar mediante referéndum su constitución en 1925.

En consecuencia, la evolución de sistema electoral chileno se concentra fundamentalmente en materia de sufragio activo, incorporando nuevos sectores de la población y haciendo cada vez más participativos y relevantes los procesos electorales. En 1874 se terminó con la condición de acreditar la posesión de bienes inmuebles para ser ciudadano y, con la Constitución de 1925, el sufragio pasa a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años (1970, alfabetización). En los comicios de 1952, con la incorporación de la mujer, los votantes (inscritos, los votantes eran 950 mil) llegaron a 1.100.000 (el 18% de la población de Chile). El mayor crecimiento se produjo entre 1961 y 1964; los votantes pasaron de 1.800.000 a 2.900.000, dado que se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años. La constitución de 1925 contempla por primera vez el plebiscito, relegándolo a una nunca utilizada fórmula para resolver conflictos entre órganos ante una reforma constitucional. En las constituciones anteriores (1828 y 1833), el mecanismo para modificar una normas de rango constitucional era a través de la aprobación de dos Congresos ordinarios sucesivos. La carta del 1925 simplifica la reforma constitucional, igualándola al proceso de formación de la ley. No obstante, entrega la facultad al Presidente de la República para llamar a plebiscito, sólo si la Cámaras rechazaran en todo o en parte las modificaciones por él propuestas al texto enviado para su sanción e insistieren por los dos tercios de los miembros presentes (artículo 108 y 109 de la carta de 1933).

Es importante matizar este juicio sobre la presencia de mecanismos de democracia directa con otras iniciativas vinculadas a la participación ciudadana implementadas durante el siglo veinte. Durante el gobierno de Frei Montalva se logró aprobar una serie de reformas legales promotoras de la participación, que le dan una característica particular a la democracia chilena. Nos referimos a la ley 16.880/1968, del 7 de agosto, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Comunales, llamada de la «Promoción Popular». En ella se distinguían dos tipos de organizaciones: las de carácter territorial y las de tipo funcional. Las primeras correspondían a las juntas de vecinos, «expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial», y las funcionales eran básicamente los centros de padres y apoderados, organizaciones culturales y artísticas, juveniles, deportivas, grupos corales, cooperativas y otras que tuvieran carácter similar, que representen y promuevan valores específicos de los vecinos.<sup>5</sup>

Es justamente a partir de esta ley que la participación de la ciudadanía a través de las organizaciones sociales cobra notoria importancia. En consecuencia, la opción institucional chilena se orienta más que a adicionar mecanismos de democracia directa que se

---

5 SILVA (1997a: 117).

complementen a la acción de los órganos representativos, a la creación de un movimiento social activo. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil van cobrando un protagonismo político inusitado. Esto se hace evidente en la campaña presidencial que lleva al gobierno a Salvador Allende en 1970.

La doctrina, al dar cuenta de la experiencia participativa de la Unidad Popular, tiende a concordar en la excesiva politización que estas vivieron durante el Gobierno de Allende. Así la evolución de las fórmulas organizativas fue de la mano de las coyunturas políticas. Este vínculo entre proyecto de la Unidad Popular y movimiento social es descrito en el propio Programa de Gobierno que le asigna al llamado «poder popular» un rol clave para alcanzar los objetivos electorales. En concreto una serie de organizaciones se suceden la coordinación de este «poder» durante el Gobierno de Allende. Primero fue el Comité de la Unidad Popular (CUP), que aparece en forma explosiva durante la campaña presidencial para dar paso a las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP). Pero la definitiva consolidación de estas estructuras se da con la creación de los Cordones Industriales y los Comandos Comunales, la segunda de las fórmulas participativas creadas durante la unidad popular como expresión de la sociedad civil organizada. Los Cordones Industriales nacen como respuesta a la crisis ocasionada durante el «Paro de Octubre» de 1972. Correspondía su creación y fortalecimiento a agrupaciones sindicales organizadas en el nivel local (con preferencia en los grandes barrios industriales), que a estas alturas se encontraban divididas en dos sectores: de gobierno y de oposición.<sup>6</sup> El rol político central asignado a las organizaciones sociales como promotores de la participación finalmente asume un rango constitucional a través de una reforma aprobada en enero de 1971 que estableció el numeral 17 del artículo 10 de la Constitución de 1925.<sup>7</sup>

### 3 LA IRRUPCIÓN DE UNA NUEVA MIRADA SOBRE LA PARTICIPACIÓN

La junta militar que asume el poder en 1973 justificó su intervención no sólo por la coyuntura política generada durante el gobierno del Presidente Allende, sino en la existencia de ciertas debilidades latentes en el sistema institucional. La declaración de principios de la junta militar de gobierno, señala la necesidad de crear: «(...) una nueva y moderna institucionalidad (...) en la búsqueda de una reorganización a partir de las en-

6 ARRIAGADA (1974: 298), FAÚNDEZ (1992: 259), MOULIAN y GARRETÓN (1983: 110), WALKER (1989: 158) y VALENZUELA (1989).

7 «Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros. En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado.»

trañas mismas del alma nacional». Esto sólo se lograría asegurando «la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias».<sup>8</sup>

El modelo institucional participativo vigente hasta esa época fue responsabilizado de la crisis institucional de 1973. Una de las primeras medidas del gobierno militar fue entonces la conformación de una Comisión de Reforma Constitucional encargada de elaborar el anteproyecto de una nueva Constitución (en adelante «comisión Ortúzar», en referencia al abogado que presidió dicha comisión). A días de efectuado el Golpe de Estado, el 24 de septiembre de 1973, fue establecida esta última comisión, dedicando varias sesiones en particular al tratamiento constitucional que se daría al derecho de participación (sesiones 45, 47, 187 y 188).<sup>9</sup>

La normativa vigente fue minuciosamente revisada y cuestionada, elaborándose una propuesta alternativa contenida principalmente en el capítulo bases de la institucionalidad pero que se despliega a lo largo de todo el texto constitucional como veremos.

Para la comisión Ortúzar la crisis política chilena estaba íntimamente vinculada a la intervención de los partidos políticos en las organizaciones de la sociedad civil. La consecuencia más nefasta de esta politización fue sin duda el carácter expansivo que fue asumiendo el espacio público y el Estado, en desmedro del ámbito privado. En consecuencia, el nuevo orden institucional debía establecer claramente límites a la acción del Estado, los grupos intermedios y los partidos políticos.

El rol del Estado se limita a la coordinación, promoción y ayuda de los grupos intermedios.<sup>10</sup> Se restringe la acción estatal en las organizaciones sólo al nivel que los privados no puedan asumir, ya sea por su relevancia o por exceder sus posibilidades.<sup>11</sup> Finalmente, la Comisión Ortúzar consideró necesario que la norma que diera cuenta de la relación entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado debía situarse en las «bases de la institucionalidad», reguladas en el capítulo primero de la Constitución.<sup>12</sup>

---

**8** Declaración de Principios de la Junta Militar Chilena, apartado 3.4.4, en [http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_principios\\_del\\_gobierno\\_de\\_militar](http://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_principios_del_gobierno_de_militar).

**9** SILVA (1997b: 184).

**10** SILVA (1997b:42-51).

**11** ACTAS OFICIALES (1974:11-19).

**12** La primera referencia constitucional al fenómeno de las asociaciones se encuentra en el artículo 1º inciso 3º de la Constitución que señala: «El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos». Esta directriz se garantiza en el artículo 19 N° 15, donde se reconoce el derecho de asociación, manteniendo la tradición constitucional chilena que se remonta a 1874. No obstante, la Constitución de 1925 era muy escueta en la materia; el incremento normativo tiene su fundamento en la apuesta de comisión Ortúzar por establecer un nuevo equilibrio entre el Estado y la sociedad civil. SOTO (1988:54).

En cuanto a los grupos intermedios la regulación constitucional abordó sólo dos tópicos: el derecho a asociarse sin permiso previo y reconocimiento a su autonomía. El primero se trató de manera pormenorizada en el capítulo III (de los derechos y deberes constitucionales) artículo 19.15 de la carta de 1980, garantizándose el derecho de asociarse sin permiso previo, agregando que las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley. Mientras, que el principio de autonomía se refiere a la no interferencia del Estado en el desarrollo de sus fines específico de las organizaciones, pero también a la no injerencia en política. Esta última la deberían ejercer preferentemente a través de los partidos. El artículo 23 de la Constitución de 1980, actualmente vigente, sanciona a los «grupos intermedios» y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que se les reconoce interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos. Ello, junto con considerar incompatible ostentar cargos directivos de organizaciones gremiales con cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de partidos políticos.<sup>13</sup>

En cuanto a la participación política esta debía ser canalizada por los partidos políticos. Esto en coherencia con la tradición constitucional chilena, donde los partidos han tenido un rol determinante al momento de elegir autoridades. La Comisión Ortúzar en la sesión 373 se trazó como objetivo en esta materia: «organizar la existencia, constitución y funcionamiento de los partidos políticos en forma que permitan evitar que se conviertan en entes que pretendan monopolizar no sólo el poder político, sino también el poder social, en favor de sus adherentes.»<sup>14</sup>

Los partidos políticos fueron regulados junto con el derecho de asociación, en el ya referido capítulo III artículo 19.15 de la constitución de 1980, inciso quinto: «Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana (...)».

No obstante, el golpe más frontal al tradicional sistema democrático chileno fue establecido en la nueva regulación al sistema electoral.<sup>15</sup>

La primera reforma tiene que ver con la naturaleza del sufragio. En la versión original la Constitución de 1980, a pesar de que conservó en el artículo 15 que establecía la obligatoriedad del voto, introdujo una importante variación: la voluntariedad de la inscripción (ver sesiones 73 y 74). No obstante, las primeras elecciones democráticas un 92,2% de potenciales electores se inscribieron en 1988, paulatinamente el interés por inscribirse y participar fue decayendo. El momento de inscripción llegó en vísperas de las elecciones

<sup>13</sup> VIVANCO (2006:491) y VERDUGO, PFEFFER, NOGUEIRA (1994:323 y 324).

<sup>14</sup> EVANS (1986:210).

<sup>15</sup> Entenderemos por sistema electoral: «El conjunto de órganos, procedimientos y recursos materiales que la constitución política y la ley asignan para la realización de los procesos electorales. NOHLEN (1994: 47).

del 2005, con sólo un 78.29%. Esto ha traído como consecuencia que hoy más de tres millones de jóvenes se encuentren auto marginados de participar en las votaciones.<sup>16</sup>

Otro cambio importante en el sistema electoral viene con distribución de circunscripciones, regulación de las candidaturas, y métodos de conversión de votos en escaños.

La ley orgánica constitucional 18.700/1988, del 6 de mayo, sobre Votaciones Populares y Escrutinio, en su título final, fija sesenta distritos electorales y diecinueve circunscripciones senatoriales, con una relación de dos representantes por cada una de estas. Sin embargo, para que un partido o coalición gane las dos bancas debe duplicar en número de votos al partido o coalición que entra en segundo lugar. En consecuencia, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33,3%) de los votos. Como resultado, el sistema tiende a favorecer a la segunda lista más votada. Esto ocurre porque, para obtener dos escaños, el partido mayor debe recibir dos veces el número de votos del segundo partido, o dos tercios (66,6%) del número de votos. En consecuencia, todo caudal electoral que el partido más votado tenga por encima del 33,3% es efectivamente desperdiciado si el nivel de apoyo no llega al 66,6%.<sup>17</sup>

Por tanto, el actual sistema binominal se traduce en un sistema de elección de autoridades que «subsida» a la segunda mayoría y haciendo que las elecciones, salvo las presidenciales, se tornen muy predecibles. Esto sumado a la exigencia de altos quórum para reforma de la constitución entrega a derecha chilena un poder de veto que se ha convertido en incontrarrestable hasta hoy. A partir de lo observado en las sucesivas elecciones en Chile, tres cuartos de los distritos electorales pueden calificarse «sin esperanza» en términos de la posibilidad de «doblaje», lo que inhibe las candidaturas nuevas, la renovación de autoridades electas y la imposibilidad de cambios constitucionales.<sup>18</sup>

En consecuencia, pese a que la regulación constitucional no presenta cambios significativos en materia de partidos políticos, las reformas al sistema electoral han contribuido a generar un paulatino decaimiento de la política y del debate deliberativo. Esto debido a la sobrerrepresentación de algunos partidos políticos y la subrepresentación de otros, afectando la formación de mayoría que permitan cambios estructurales al modelo establecido en la constitución de 1980. Al no existir verdadera competencia en el sistema electoral y no existir un debate consistente en los partidos políticos disminuye el interés

---

**16** Una reforma constitucional establecida en la ley 20.337/2009 modificó la situación descrita, consagrando el voto voluntario en el citado artículo 15 y agregando un nuevo inciso al artículo 18 de la Constitución, el que señala: «Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución.» Así, mediante esta reforma se vincula la inscripción automática con el voto voluntario. Con todo, este cambio sólo pudo ser efectivo con la dictación de la ley 20.568/2012 que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones.

**17** NOHLEN, (1994: 58), HUNEEUS (2006, 13 a 54) y MAINWARING y SHUGART (1997-421 a 429).

**18** CORVALAN (2012:4).

de la ciudadanía por participar del proceso político y, en paralelo, se desprestigian las propias instituciones partidistas. Todo esto sumado a al amplio margen de discrecionalidad, que la tradición constitucional chilena le otorga a las autoridades representativas, llevó al cabo de dos décadas de restablecida la democracia en Chile a manifestar una pérdida creciente de legitimidad. Como resultado de la implementación del modelo constitucional descrito, Chile acumula la mayor caída en participación electoral en el mundo en los últimos veinte años, estableciéndose como una experiencia que despierta creciente interés para el análisis comparado (de un 90% el año 1989 a un 60% el 2009).<sup>19</sup>

WALDRON da cuenta del carácter determinante que tiene el sistema electoral sobre todo el ámbito político y en particular sobre los la variedad y riqueza de discursos racionales que moviliza la acción de los partidos políticos. Hay una relación directa, dice este autor, entre las votaciones y el debate deliberativo.<sup>20</sup> Si esto es así, parece que el objetivo final del modelo establecido bajo la constitución de 1980 es reducir al mínimo la deliberación, afectando en consecuencia la participación.

#### 4 EL PLEBISCITO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Dos son los mecanismos de democracia directa que podrán identificarse en la Constitución de 1980: el plebiscito nacional y el comunal, mas sólo el plebiscito nacional es desarrollado por la propia carta fundamental. El plebiscito comunal es remitido por la Constitución a una ley para su tratamiento pormenorizado (lo que analizaremos en el apartado siguiente).

##### a) Plebiscito Nacional

Como ya hemos dicho, este mecanismo fue establecido por la Constitución de 1925 como fórmula para resolver conflictos en el marco de una reforma constitucional.<sup>21</sup>

La primera referencia que, la carta de 1980, hace en esta materia se encuentra en los artículos 5 y 15, inciso 2, donde se señala que el ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas, las que sólo pueden convocarse en los casos previstos expresamente en dicha norma fundamental. El Tribunal Constitucional ha señalado en este sentido (en referencia a un requerimiento de diputados acerca de un proyecto de ley que pretendía establecer un sistema de elecciones primarias para determinar el candidato a la Presidencia de la República) que el legislador no puede

<sup>19</sup> CORVALAN y COX (2012:6-9).

<sup>20</sup> WALDRON (2009:249 a 267).

<sup>21</sup> PIEDRABUENA(1970:127-135).

establecer consultas populares fuera de las contempladas en la Constitución y la ley, no importando si éstas son de sufragio obligatorio o voluntario.<sup>22</sup>

El plebiscito nacional se encuentra regulado en los artículos 128 y 129 de la carta de 1980, en el capítulo XV, relativo a los mecanismos de reforma constitucional. En consecuencia, se encuentra dentro de las rígidas alternativas de reforma constitucional. Al igual que en la carta del año 1925 en sus dos versiones, no opera frente a cualquier materia de relevancia nacional que la ciudadanía o que algún poder del Estado quiera promover.<sup>23</sup>

Solo se pueden realizar consultas únicamente frente a dos situaciones especificadas en el propio texto constitucional (artículo 128). Cuando, habiendo rechazado el Presidente de la República un proyecto de ley constitucional, el Congreso insista en su aprobación por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, o bien cuando el Congreso insista en rechazar toda o alguna de las observaciones hechas por el Presidente con el voto conforme de dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio en la parte del proyecto de reforma constitucional aprobado por ellas. En ambos casos es el Presidente quien llama a plebiscito.

La fórmula plebiscitaria establecida en la carta de 1980 hace prácticamente imposible la situación descrita en la norma. Como hemos analizado con anterioridad, la coalición del Presidente bajo el sistema electoral «binominal» asegura la mitad de los escaños del Congreso, por tanto es muy difícil que se reúna el quórum de dos tercios establecido en los dos casos señalados en el artículo 128 de la carta de 1980. Además, la iniciativa de esta fórmula no compromete la participación ciudadana en ninguna de sus fases, salvo para resolver al final la divergencia entre los dos actores relevantes del proceso formativo de las leyes.

Al igual que la carta del año 1925, en el artículo 128 de la Constitución de 1980 se entrega la iniciativa de convocatoria a plebiscito únicamente al Presidente de la República. Se consultaría a la ciudadanía con un doble propósito: manifestar la conformidad con establecer una reforma constitucional y decir cuál de las dos alternativas (Ejecutivo o Congreso) es concordante con la voluntad mayoritaria del electorado. SILVA justifica la iniciativa de

---

**22** Ver Sentencia del Tribunal Constitucional 279/1998 del 6 de octubre. Esto lo reitera en Tribunal Constitucional durante el Control de constitucionalidad del proyecto de acuerdo aprobatorio relativo al Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, de 27 de junio de 1989. En referencia a los procesos participativos contemplados en dicho proyecto de acuerdo el Tribunal señaló que dichos procesos no pueden adoptar la modalidad de plebiscito o consulta popular vinculante, debido a que estas sólo se realizan en los casos previstos en la Constitución. Ver Sentencia del Tribunal Constitucional 1050/2008 del 10 de marzo.

**23** El artículo 127 establece que para una reforma constitucional se requiere de tres quintos de diputados y senadores en ejercicio, salvo que esta reforma recaiga sobre los capítulos I (bases de la institucionalidad), III (derechos y deberes constitucionales), VIII (Tribunal Constitucional), XI (Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública), XII (Consejo de Seguridad Nacional) y XV (Reforma de Constitucional), donde se necesita en cada Cámara la aprobación de dos tercios de diputados y senadores en ejercicio. En consecuencia se requeriría el 60% de los parlamentarios habilitados para reformas constitucionales generales y 67% para los capítulos antes indicados.

convocatoria en las funciones que la Constitución entrega al Presidente de la República, al considerarlo la autoridad máxima del poder gubernamental (artículo 24).<sup>24</sup>

El artículo 129 regula el procedimiento del plebiscito. La convocatoria deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contados desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso. El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por ambas Cámaras y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador de Elecciones tendrá dos atribuciones según el inciso 3 del citado artículo 129: comunicar al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificar el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.<sup>25</sup> Esta disposición debe ser relacionada con el artículo 93.5 de la carta de 1980 que faculta al Tribunal Constitucional para resolver cuestiones constitucionales relativas a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones antes citadas que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones.

Tres son los momentos en que se ha utilizado el plebiscito en Chile en los últimos treinta años. Todos ellos surgen en el período en que rige la normativa transitoria prevista en la Constitución de 1980 (artículo décimo octavo letra a). Dichos procesos plebiscitarios se establecieron justamente para aprobar la nueva Constitución (septiembre del 1980), para definir la continuidad del gobierno del general Augusto Pinochet (octubre de 1988) y para establecer modificaciones mínimas que permitirían dar inicio a la transición democrática (junio de 1989). En consecuencia, ninguno de los casos descritos tiene que ver con las alternativas previstas en el artículo 128 de la Constitución. Vale destacar lo marginal que resulta el único mecanismo de democracia directa regulado en la Constitución en el contexto del sistema institucional chileno.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> SILVA (1997c: 229).

<sup>25</sup> La ley orgánica constitucional 18.460/1985 del 15 de noviembre, que regula en funcionamiento del citado Tribunal Calificador de Elecciones, en su artículo 9, dispone que corresponderá a este tribunal conocer el escrutinio general de los plebiscitos, resolver las reclamaciones que se interpongan en materia de su competencia, calificar los procesos plebiscitarios y proclamar el resultado del plebiscito nacional y comunicarlo al Presidente de la República. Por su parte, la ley orgánica constitucional 18.700/1988, del 6 de mayo, sobre Votaciones Populares y Escrutinio, regula en su título V la intervención del Tribunal Calificador de Elecciones en materia del plebiscito.

<sup>26</sup> SILVA (1997c:229 y 230).

## b) El plebiscito comunal

En el texto original de la Constitución de 1980, sólo se contemplaba el plebiscito nacional. De hecho, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 50/1988, del 29 de febrero, declaró inadmisibles disposiciones que pretendían establecer el plebiscito comunal a través de una reforma a la ley de municipalidades.<sup>27</sup>

Así en más de 20 años se han sucedido tres reformas constitucionales y varias legales, que han pretendido dar forma institucional definitiva a este mecanismo participativo.

La ley 18.825/1989 modificó el entonces artículo 107 de la constitución<sup>28</sup>, facultando a los Alcaldes para consultar a las personas inscritas en los registros electorales y con domicilio en las respectivas comunas o agrupación de comunas. Además, encomienda a una ley orgánica constitucional su desarrollo.<sup>29</sup>

Ley 18.963/1990, del 10 de marzo, reguló el procedimiento para hacer operativo el plebiscito comunal. Además, permitió que los vecinos (con a lo menos del 20% firmas de los inscritos en el registro electoral de la respectiva comuna), o bien, la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Desarrollo Comunal, pudieran elevar solicitudes al Alcalde para la realización consultas sobre materias referidas a la administración e inversiones local. El Alcalde debía resolver estas solicitudes mediante decreto fundado y si no lo hacía dentro de 15 días, la ley entendía la solicitud como aprobada. Con todo, la máxima autoridad edilicia determinaba, mediante decreto, si el referido plebiscito era vinculante o no (artículos 82 y 83 de la ley 18.963/1990).

Con la ley 19.097/1991, del 11 de noviembre, se modifica el artículo 107<sup>30</sup> por segunda vez, en el marco de una relevante reforma municipal contenida en la ley 19.130/1992, del 19 de marzo. BRONFMAN sistematiza las consecuencias en el plebiscito comunal a

**27** En el N° 31 de esta sentencia señala: «Que las normas del proyecto referidas en los considerandos precedentes no son constitucionalmente admisibles, ya que ellas se contraponen con lo prescrito en el artículo 15, inciso 2°, de la Carta Fundamental, pues al facultar a las autoridades comunales para determinar el procedimiento conforme al cual se oirá la opinión de la Comunidad local, sin reservas ni limitaciones de ninguna índole, no se excluye, sino por el contrario implícitamente se permite, que establezcan un sistema de votación popular, o similar, que la Constitución reserva, exclusivamente, para las elecciones y plebiscitos previstos en ella».

**28** BRONFMAN, a partir del análisis de los textos preparatorios de la referida reforma de 1989, concluye que la idea de reconocer constitucionalmente el plebiscito comunal no surge de la negociación de los partidos políticos, sino de una iniciativa gubernamental del entonces Ministro Carlos Cáceres. BRONFMAN (2007: 245).

**29** «Dicha ley señalará, además, las materias de administración local propias de las competencias municipales, que el alcalde podrá someter a plebiscito de las personas inscritas en los registros electorales, con domicilio en las respectivas comunas o agrupación de comunas, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y sus efectos.» (artículo 107 de la Constitución reformado por la ley 18.825/1989).

**30** «Una ley orgánica constitucional determinará, además, las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de convocatoria y efectos» (artículo 107 de la Constitución reformado por la ley 19.097/1991).

través de los siguientes puntos: se sustituye la expresión «vecino» por la de «ciudadano», alejando la posibilidad que vecinos no ciudadanos participen en este tipo de consultas (extranjeros y menores de 18 años); se suprime la referencia a las «agrupaciones de comunas», por tanto, las convocatorias se limitan a plebiscito que afecten una comuna en particular; se reemplaza la intervención del Consejo de Desarrollo Comunal por el acuerdo del nuevo Concejo Municipal, elegido por sufragio universal, perdiendo este último la posibilidad de solicitar al Alcalde la convocatoria a plebiscito (quedando sólo con la potestad de aprobarlo cuando lo convoca dicha autoridad); será obligatoria su realización en los casos que la ciudadanía ejerza su iniciativa; el porcentaje de ciudadanos necesarios para solicitarlo baja de 20 a 15% de los ciudadanos inscritos en los registros de la respectiva comuna al 31 de diciembre de año anterior; se agrega la formalidad de concurrir con la firma de los patrocinantes de la iniciativa ante el notario u Oficial del registro Civil; se establece un plazo único de diez días contados para la aprobación del Concejo o recepción oficial del requerimiento ciudadano para dictar el decreto que convoca a plebiscito, el que debe publicarse en el diario oficial; y finalmente, se deroga la facultad del Alcalde para establecer el efecto vinculante o no vinculante de este tipo de consultas (será obligatorio siempre que voten más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna).<sup>31</sup>

Posteriormente, la ley 19.526/1997 modificó por tercera ocasión el artículo 107 (actual 118) reestableciendo la posibilidad de que el Concejo Municipal requiera al Alcalde la convocatoria a plebiscito (se necesita dos tercios de concejales en ejercicio) y dos modalidades de consulta: el plebiscito comunal y las consultas no vinculantes.<sup>32</sup> La justificación de establecer esta última distinción surge del debate parlamentario y es resumida por BULNES y VERDUGO en la posibilidad de contar con una herramienta que permita orientar las decisiones edilicias con las inquietudes que animan a la Comunidad cuando no se dieren los supuestos legales para el plebiscito.<sup>33</sup>

Como señala BRONFMAN, lo novedoso vino de las posteriores reformas legales. La ley 19.602/2000, de 10 de enero agrega un nuevo título de participación ciudadana a la ley orgánica de Municipalidades, obligando a establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local y un régimen de audiencias públicas sobre materias de interés comunal.<sup>34</sup>

---

**31** BRONFMAN (2007:247-249).

**32** «Una ley orgánica constitucional determinará, además, las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de los ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de convocatoria y efectos» (artículo 107 de la Constitución reformado por la ley 19.526/1997).

**33** BULNES y VERDUGO (2008:89-104).

**34** BRONFMAN (2007-251).

Sobre el plebiscito comunal la ley 19.602/2000 señala las situaciones que obligan al Alcalde a convocarlo, agregando en el artículo 100 que, en el caso en que sea la ciudadanía la solicitante, se deberá acreditar ante notario público la firma de al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral de la respectiva comuna al 31 de diciembre del año anterior (esto último certificado por el Director Regional de Servicio Electoral respectivo, siguiendo lo dispuesto 19.130/1992).

A su vez, el artículo 99 amplía considerablemente las materias susceptibles a consulta, señalando las relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del Plan de Desarrollo Comunal, la modificación del Plan Regulador u otras de interés para la Comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal. Esta enumeración no es taxativa y corresponderá al gobierno comunal (alcalde y Concejo) determinar otras materias consideradas propias del ámbito municipal. Eventualmente serán los tribunales superiores de justicia los encargados de dirimir un conflicto, de interponerse un recurso de reclamación en contra de dicha resolución edilicia.<sup>35</sup>

Sobre los plazos y demás exigencias la ley 19.602/2000 mantiene lo establecido en la ley 19.130/1992 (actuales artículos 101 al 104 de la ley orgánica de Municipalidades).

De la experiencia habida en estos más de 20 años de plebiscito comunal, la exigencia de un 10% de los ciudadanos inscritos en el registro y el umbral de participación de un 50% han convertido al plebiscito comunal en una herramienta de casi nula utilización. No más de veinte experiencias han buscado cumplir con las exigencias descritas, lográndolo sólo cuatro de ellas; en Las Condes (1994), Zapallar (2003), Vitacura (2009) y Peñalolén (2011). Los restantes intentos prefirieron seguir el camino de las consultas no vinculantes (no son más de treinta), como las realizadas en las comunas de Las Condes (2006), Concepción (2007) y Osorno (2010), entre otras.

Esta percepción se confirma con los datos obtenidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile entre el período 2000-2004. Ellos, dando cuenta de experiencias de participación ciudadana en los municipios del todo país -tomando como base nueve instrumentos y mecanismos de participación ciudadana- arrojan que el plebiscito comunal ocupa el último lugar de implementación entre los consultados.<sup>36</sup>

La ley 20.500/2011, del 16 de febrero, supuso una modificación en materia de plebiscito comunal, rebajando del 10 al 5% el porcentaje de los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales que permite promover una iniciativa ciudadana. Este esfuerzo

---

**35** BULNES y VERDUGO (2008-101).

**36** SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL (2004).

por disminuir las exigencias duró inexplicablemente muy pocos días, ya que el actual Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, en la ley 20.568/2012 que regula la inscripción automática y moderniza el sistema de votaciones, vuelve a establecer la referida exigencia del 10% de los ciudadanos inscritos en los registros. Esto, junto con una serie de nuevas normas que modifican el sistema de elecciones públicas y lo hacen compatible con la inscripción automática y el voto voluntario, lo que afecta finalmente los procedimientos del plebiscito.

No obstante, la complejidad es aún mayor. El actual Gobierno ha impulsado un nuevo proyecto de ley, actualmente en discusión en el Congreso, cuyo objetivo es modificar las formalidades del plebiscito comunal. La propuesta posibilita la ubicación de mesas en lugares de alta afluencia de público para facilitar la participación, la realización de los plebiscitos el día de otras elecciones y la certificación de firmas por parte de un funcionario del Servicio Electoral (para abaratar costos). Además, disminuye los tiempos en que está prohibido realizar plebiscitos, incorpora nuevos asuntos para la realización de consultas y establece que el alcalde deberá llamar a plebiscito si así lo pide el 10% de los vecinos que participaron en la última elección de alcaldes (y no el 10% del total de inscritos, como señala la ley 18.695/2006). Finalmente, el proyecto plantea que el plebiscito tendrá validez si participa el 40% de los electores de la comuna, rebajando en un 10% la actual exigencia en este sentido.<sup>37</sup>

Así, nos encontramos frente a un mecanismo que todavía carece de un diseño institucional claro, debido a que no logra satisfacer las expectativas de participación originalmente previstas. Tampoco los actores políticos han logrado establecer iniciativas de reforma consistentes que logren mantenerse en el tiempo.

## **5 BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO PARTICIPATIVO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980**

A lo largo de esta somera revisión podemos concluir que los esfuerzos por aislar la participación social de la política y del ámbito público son tan diversos y variados que nos lleva a pensar en que existiría una clara intención por desincentivar la participación en política. El tratamiento constitucional del referéndum, no sólo margina a Chile de la tendencia comparada que reconocer una serie de fórmulas de democracia directa, sino que termina utilizando el referéndum (particularmente el plebiscito comunal) como una herramienta más para inhibir la deliberación popular para orientarla a problemas más concretos del ámbito local.

---

<sup>37</sup> LARROULET (2012:30).

La convicción que animó a la Comisión Ortúzar fue que generando un espacio para los grupos intermedios, que separara de la influencia del Estado y la política, estos se conectarían con los valores que han «caracterizado» a Chile como nación y que fueron «reconocidos» y sistematizado por el nuevo orden constitucional contenido en la carta de 1980. Es más, esta «auténtica» sociedad civil chilena terminarían siendo una suerte de reserva moral y política que garantizaría la continuidad de modelo instaurado.<sup>38</sup>

Esta tesis novedosa para constitucionalismo, si tiene arraigo en la historiografía conservadora chilena. Durante la primera mitad del siglo veinte surge lo que se conoce como escuela conservadora de la mano de Alberto Edwards y Francisco Antonio Encina.<sup>39</sup> Ellos proponen una revaloración de las tradiciones nacionales basadas en el pragmatismo, la austeridad, el respeto al orden y la obediencia pasiva. CRISTI y RUIZ han sistematizado detalladamente como este análisis histórico se va transformando en un discurso político que se proyectó en el primer Gobierno de Carlos Ibáñez y en el de Augusto Pinochet.<sup>40</sup>

Pues bien, de nuestro análisis se puede desprender que este discurso político se transformó con la Comisión Ortúzar también en un modelo jurídico, que supone una particular manera de entender la participación.

Transcurrido más de cuarenta años de la elaboración de este diseño jurídico-constitucional creo que podemos señalar con claridad que esta idea fracaso estrepitosamente. La ciudadanía finalmente no se despolitizó, ni se convirtió al modelo propuesto por Pinochet, sino que ha mutado hacia prácticas políticas que demanda consistentemente mayor deliberación y un nuevo orden constitucional. Mientras que los procesos electorales manifiestan un sostenido decaimiento, se fortalecen en Chile expresiones ciudadanas informales de protesta mediática, como las movilizaciones secundarias del año 2006 o las más recientes vinculadas a temas medioambientales y estudiantiles.

Para recomponer la relación entre órganos constitucionales y la ciudadanía, es básico partir por establecer concretamente que la titularidad del poder del Estado sea ejercida por el pueblo. Esto que se conoce como soberanía popular, debe ser entendido de acuer-

---

38 SOTO (2006:85-106).

39 La Escuela Conservadora tiene por objetivo explicar las razones de la decadencia que venía experimentando nuestro país desde finales del siglo diecinueve. Para ellos, la crisis nacional fue acompañada de la consolidación de una doctrina foránea en un sector de nuestra clase política y por la adopción del régimen parlamentario. Una suerte de liberalismo de tipo doctrinal, enraizado en las ideologías liberales modernizantes de origen francés, se comienza a hacer presente en la política chilena. Desde ese momento este «liberalismo doctrinal» envuelve el debate público, separando a la sociedad en querellas que impiden el más mínimo consenso y unidad. Este liberalismo haría que la elite se dividiera, con el advenimiento de una aristocracia laica y agnóstica, ajena a sus valores originarios. La clase dirigente se volvería frívola, imitativa, cosmopolita convirtiendo al régimen presidencialista, en un sistema parlamentarista y conduciendo al país a una paulatina decadencia económica. JOCELYN HOLT (1997).

40 CRISTI y RUIZ (1994).

do con el jurista alemán BÖCKENFÖRDE como «(...) un poder pleno de disposición sobre la configuración del orden político y social. A él le corresponde establecer las bases de la ordenación política de la vida en común». No puede existir, dice este autor, una legitimación que, después de establecida, pueda volverse «autónoma».<sup>41</sup>

Hoy en Chile, en vísperas de su bicentenario se encuentra ante el desafío de articular una nueva institucionalidad que logre encantar a la ciudadanía con las instituciones democráticas y los partidos políticos. Como hemos descrito al inicio de este trabajo, durante las últimas décadas nos encontramos con varias experiencias que han logrado mostrar avances en la profundización democracia a través de mecanismos como el voto programático, la revocación de mandato, el referéndum revocatorio, entre otros. Estas fórmulas participativas hoy conviven de manera exitosa en varios sistemas institucionales en el mundo, sin que en ninguna de estas experiencias haya afectado la democracia representativa.

---

41 BÖCKENFÖRDE (2000:161-168).

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ARRIAGADA, Genaro (1974). *De la vía chilena a la vía insurreccional*, Editorial Pacífico S.A., Santiago.

BÖCKENFÖRDE, Ernst (2000). *Estudio sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Editorial Trotta, Madrid.

BRONFMAN, Alan (2007). «Mecanismos de democracia directa en Chile: los Plebiscitos y consultas comunales», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N.º XXVIII, Valparaíso, Chile, págs. 237-265.

BULNES, Luz y VERDUGO, Mario (2008). «Participación ciudadana y plebiscito comunales», En *Revista de Derecho Público*, N.º 70, Santiago, págs. 89-104.

CRISTI, Renato y RUIZ, Carlos (1994). *El pensamiento conservador en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.

CORVALAN, Alejandro y COX, Paulo (2012). «Crisis de Representatividad en Chile», *Revista Mensaje*, marzo a abril, págs. 6-9.

— (2012). «Sistema Binominal: un Desincentivo a la Participación Electoral», *Claves de la Política Pública*, Institutos de Políticas Públicas Universidad Diego Portales, N.º. 6, Santiago.

EVANS, Enrique (1986). *Los derechos constitucionales, tomo II*, Editorial Jurídica de Chile.

FAÚNDEZ, Julio (1992). *Izquierdas y Democracias en Chile, 1932-1997*, Ediciones BAT, Santiago.

JOCELYN HOLT, Alfredo (1997). *El Peso de la Noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*, Editorial Planeta, Santiago.

HONGJU, Harold y SLYE, Ronald –compiladores- (2009). *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Editorial Gedisa, Filosofía Política, Barcelona.

HUNEEUS, Carlos (2006). «La necesidad de reforma electoral», en HUNEEUS, Carlos compilador): *La reforma al sistema Binominal en Chile, propuestas para el debate*, Catalonia, Santiago.

LARROULET, Cristián (2012). Plebiscitos comunales para una mejor democracia, *Diario la Tercera*, 8 de Agosto, Santiago, pág. 30.

MAINWARING, Scott y shugart, Matthew (1997). «Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate», en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York.

MOULIAN, Tomás y GARRETÓN, Manuel Antonio (1983). *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*, Ediciones Minga, Santiago.

NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Autónoma de MÉXICO, Fondo de Cultura Económica, México.

PIEDRABUENA, Guillermo (1970). *La reforma constitucional, historia de la ley 17.284, sus principales alcances y posiciones de los partidos políticos*, Ediciones Encina Ltda., Santiago.

SOTO, Francisco (2013). «El Referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el Derecho Comparado», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N.º 136, México, págs. 317-346.

— (2012)»La democracia participativa en el Tratado de Lisboa: análisis comparado de los referendos nacionales sobre integración europea», *Actas del Congreso Internacional en conmemoración del centenario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso*, Valparaíso, Edeval, Tomo I, págs. 297-354.

— (2006) «Presencia Historiográfica Conservadora en la Constitución de 1980», in *Sociedad Civil y Nueva Constitución*, Fundación Instituto de la Mujer, Santiago, págs. 85 a 106.

SOTO, Eduardo (1988): «La autonomía de los cuerpos intermedios y su protección constitucional», en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, LXXXV, N.º 2, Santiago.

SILVA, Alejandro (1997a): *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo III, *la Constitución de 1980, antecedentes y génesis*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

— (1997b) *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV, *la Constitución de 1980, Bases de la institucionalidad, Nacionalidad y ciudadanía, justicia electoral*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

— (1997c) *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo X, *Estado de excepción constitucional, gobierno y administración interior del Estado, reforma del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL (2004). «Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual», *Documento de trabajo*, Ministerio del Interior, Santiago.

VALENZUELA, Arturo (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*, FLACSO, Santiago.

VERDUGO, Mario, PFEFFER, Emilio, NOGUEIRA, Humberto (1994). *Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

VIVANCO, Ángela (2006). *Curso de Derecho Constitucional, Aspectos dogmáticos de la carta fundamental de 1980, Bases conceptuales y doctrinarias del Derecho Constitucional*, Tomo II, Textos Universitarios, Facultad de Derecho, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

WALKER, Ignacio (1990): *Socialismo y Democracia, Chile y Europa en perspectivas comparada*, CIEPLAN-HACHETTE, Santiago.





# Publicación de artículos

## **DELIBERACIÓN. REVISTA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA** **NORMAS BÁSICAS A SEGUIR PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS**

- 1 Los artículos han de ser inéditos. El comité editorial podrá entender oportuna la publicación de textos que hayan sido publicados en el extranjero.
- 2 Los artículos no excederán de 25 folios, incluidos cuadros y referencias bibliográficas. (Letra arial 12, el folio tendrá en torno a las 30 líneas por folio, 70 caracteres por línea y márgenes de 3 cm.). En cualquier caso no más de 55.000 caracteres.
- 3 Las citas de autores se incluirán en el texto señalando apellido del autor con mayúsculas, año, dos puntos y página del libro al que se haga referencia. Asimismo se han de incluir las fuentes de procedencia de los cuadros, gráficos, tablas y mapas que se incluyan adecuadamente numerados.
- 4 Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético. Solo se recogerán los autores expresamente citados en el texto. Si el autor del artículo lo considera oportuno podrá recoger bibliografía recomendada. No exceder de diez referencias bibliográficas. Se presentará en el formato siguiente:
  - a) Libros: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del libro subrayado o en cursiva; editorial; lugar de publicación.
  - b) Revistas: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; año de publicación entre paréntesis seguido de dos puntos; título del artículo entre comillas; título de la revista subrayado o en cursiva; número de la revista; intervalo de páginas que comprende dicho artículo; editorial; lugar de publicación.
  - c) Páginas web: Apellido/s del autor en mayúscula, nombre del autor/es en minúscula; fecha de consulta entre paréntesis; título del artículo o documento en cursiva o subrayado.
- 5 Los artículos irán precedidos de un breve resumen en español e inglés que no exceda de las 10 líneas. Se indicarán las «palabras claves», también en español e inglés (no más de 5 líneas) para facilitar la identificación informática. Se incluirá un breve currículum vitae del

autor o autores que no supere las 8 líneas. En él se incluirán: teléfono de contacto, dirección de correo electrónico y postal.

- 6 Los comentarios de libros tendrán una extensión máxima de 60 líneas (70 caracteres/línea), especificándose el autor, título, editorial, lugar, fecha de publicación de la obra e ISBN, así como apellidos, nombre y correo electrónico de quien realiza la reseña.
- 7 Las noticias se referirán a eventos relevantes para el ámbito de calidad democrática y deberán incluir una descripción de su importancia y trascendencia no superior a 2 folios de 30 líneas, 70 caracteres por línea.

**Los artículos se enviarán a la dirección electrónica de la Dirección General de Participación Ciudadana: [dgpc@aragon.es](mailto:dgpc@aragon.es)**

# DELIBERACIÓN



# 03