



Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas

TESIS DOCTORAL

Las consultas populares en el ordenamiento jurídico español

Francisco Javier Sanjuán Andrés

Directora: Rosario Tur Ausina

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad Miguel Hernández de Elche

2021

La presente tesis doctoral que se presenta en el modo convencional contiene los siguientes indicios de calidad:

- I. Artículo de revista en coautoría con la directora de la tesis doctoral, la profesora Dr.a Tur Ausina. TUR AUSINA, R. y SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2018) “Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm.15, pp. 169-187.
 - Citado en PRESNO LINERA, M. Á. y GARCÍA MAJAJO, P. (2019) “Capítulo XIII Una Democracia local para el siglo XXI”. En CAMPOS ACUÑA, M^a. C., FERNÁNDEZ LLERA, R. y CADAVAL SAMPEDRO, M^a. (Dir.s.) *III Informe Red Localis: Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública*. Ourense: Diputación Provincial de Ourense, Servicio de Publicaciones. Wolters Kluwer.
 - Indicio de calidad: Revista electrónica con Clasificación Integrada de Revistas Científicas D, Dialnet Métricas impacto 2019: 0,051.
 - Link a la publicación: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6445858>
- II. Artículo de revista SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2019) “Las consultas populares: instrumentos de participación ciudadana para la elaboración de las Nuevas Agendas Urbanas”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, Año 27, núm. 97, pp. 140-141. www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4385
 - Indicio de calidad: Revista electrónica con Clasificación Integrada de Revistas Científicas D, Dialnet Métricas impacto 2019: 0,034.
- III. Capítulo de libro SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2019) “Estudio del régimen jurídico de las consultas populares en España”. En *IV Jornadas Doctorales Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad de Murcia (EIDUM)*, Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. Volumen IV, pp. 390-395.

- Indicio de calidad publicación resultado de unas jornadas internacionales de doctorado con proceso de selección por pares (peer review).
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=731197>
- IV. Capítulo de libro SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2020) “La brecha digital en la participación ciudadana local mediante nuevas tecnologías”. En Fuentes Soriano, O. (Dir.a) *Era digital, sociedad y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 655-664.
- Publicado en la editorial Tirant lo Blanch, editorial jurídica mejor valorada en la clasificación científica SPI (Scholarly Publishers Indicators) que realiza el grupo ILÍA del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) ó 6 posición de las 62 editoriales en la materia del Publishers Scholar Metrics.
 - Proyecto de investigación “ La era digital: nuevos problemas para el Derecho” (AICO 2017/161)
- V. Trabajo de investigación beneficiario de las Ayudas de Investigación 2019 en la modalidad Tesis Doctorales en Ciencias Sociales y Humanidades, del Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert. Boletín Oficial de la Provincia de Alicante nº 75 de 17704/2019.

Dr.a ROSARIO TUR AUSINA, Catedrática de Derecho Constitucional del Departamento de Ciencia Jurídica de la Universidad Miguel Hernández de Elche

CERTIFICA

Que el trabajo de investigación desarrollado bajo mi dirección por **D. FRANCISCO JAVIER SANJUÁN ANDRÉS** con el título “Las consultas populares en el ordenamiento jurídico español”, reúne las condiciones para ser defendido como tesis doctoral con el fin de optar al grado de Doctor.

Y para que surta los efectos oportunos allí donde corresponda firmo el presente en Elche, a 20 de mayo de 2021.

Fdo. Dr.a Rosario Tur Ausina

*Área de Derecho Constitucional
Departamento de Ciencia Jurídica*

D. JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones y coordinador del programa de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche,

CERTIFICA

Que el trabajo de investigación desarrollado por **D. FRANCISCO JAVIER SANJUÁN ANDRÉS** con el título *“El régimen jurídico de las consultas populares”*, reúne las condiciones para ser defendido como tesis doctoral con el fin de optar al grado de Doctor.

Y para que surta los efectos oportunos allí donde corresponda firmo el presente en Elche, a 20 de mayo de 2021.

Fdo. Dr. José Antonio Pérez Juan

LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	17
A. OBJETO DE ESTUDIO	17
B. ESTADO DE LA CUESTIÓN	17
C. OBJETIVOS DEL TRABAJO.....	23
D. METODOLOGÍA.....	24
Iª.- PARTE. CONSULTAS POPULARES Y DEMOCRACIA.....	27
CAPÍTULO I.- DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN	27
1. Introducción.....	27
2. La participación de la ciudadanía en los sistemas democráticos	32
3. El principio democrático	43
4. Democracia representativa	49
5. Democracia deliberativa	53
6. Democracia participativa.....	59
Capítulo II. RÉGIMEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	71
1.- El Régimen jurídico constitucional de la participación ciudadana...71	
1.1.- La participación política de la ciudadanía española	71
1.2.- La participación en los asuntos públicos de la ciudadanía española.....	73
1.3.- Modalidades de participación de la ciudadanía en la Constitución Española	75

2.- Análisis del artículo 23 de la Constitución Española	82
3.- La participación ciudadana a la luz de la cláusula transformadora del artículo 9.2 de la Constitución Española	97
II.-ª PARTE. CONSULTAS POPULARES EN LOS NIVELES ESTATAL, AUTONÓMICO Y LOCAL.....	101
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DE LAS CONSULTAS POPULARES: CONCEPTUALIZACIÓN Y NATURALEZA.....	101
1.- Concepto de consultas populares	101
2.- Consultas populares y diferencia con otras figuras	107
2.1.- Las modalidades de consultas populares: por vía del referéndum y otros tipos no referendarios de participación.....	115
2.2.- Las modalidades de consultas populares no referendarias.....	120
2.2.1.- Los presupuestos participativos una modalidad particular de consulta popular	129
CAPÍTULO II. APORTACIONES DE LA UE A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS	133
1.- La participación de la ciudadanía y medidas para la mejora de la calidad democrática en la UE.....	133
CAPÍTULO III. CONSULTAS POPULARES ESTATALES.....	139
1. La regulación de las consultas populares estatales en la historia constitucional española.	139
2. La regulación de las consultas populares estatales	146
2.1. Las consultas populares por la vía del referéndum en la Constitución Española y en su ordenamiento jurídico. Los referéndums estatales	150
2.1.1. Las consultas populares estatales por la vía del referéndum celebradas en España.....	153
2.2. Otras formas de participación de la ciudadanía a nivel estatal las consultas populares por la vía de no referéndum	155

3. La ausencia de una regulación estatal en materia de consultas populares no referendarias. La necesidad de una ley estatal	160
3.1. La necesaria ley estatal en materia de consultas populares no referendarias.....	162
3.2. La reforma inaplazable de la Ley Orgánica de las diversas modalidades del referéndum	169
Capítulo IV. CONSULTAS POPULARES AUTONÓMICAS.....	175
1. Introducción.....	175
2. Las consultas populares en los Estatutos de Autonomía de primera generación	179
3. El nuevo escenario de las consultas populares tras las reformas estatutarias	181
4. La distribución de competencias en materia de consultas populares, entre Estado y Comunidades Autónomas	190
4.1. Las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, y el límite del artículo 149.1.32 de la Constitución Española.....	196
5. Las consultas populares en las Comunidades Autónomas	198
5.1. La participación ciudadana mediante consultas populares en las Comunidades Autónomas.....	199
5.2. Las consultas populares por la vía no referendaria	202
5.2.1. La regulación de las consultas populares en los Estatuto de Autonomía de segunda generación	206
5.2.2. Instrumentos de consulta popular autonómicos	213
5.3. Las consultas populares en las Comunidades Autónomas por la vía del referéndum	218
Capítulo V. CONSULTAS POPULARES LOCALES.....	229
1. Introducción.....	229
2. El régimen jurídico de las consultas populares locales	233
3. Las consultas populares locales	237

3.1. Las consultas populares por la vía del referéndum a nivel municipal	237
3.2. Las consultas populares locales no referendarias a nivel municipal	240
3.3. Las consultas populares a nivel provincial	246
4. El régimen especial del concejo abierto	250
CONCLUSIONES	257
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CITADAS	267
INDICIOS DE CALIDAD. NORMATIVA DOCTORADO UMH	289

ABREVIATURAS

- AC, acuerdo de la Junta Electoral Central.
- AGE, Administración General del Estado.
- Art., artículo.
- art., artículo.
- Au., Auto del Tribunal Constitucional.
- C.A., Comunidad Autónoma.
- CC.AA., Comunidades Autónomas.
- CC.LL., Corporaciones Locales.
- CE, Constitución Española.
- Coord., Coordinador.
- CP, Consulta popular.
- Dir., Director.
- EAA, Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- EAAR, Estatuto de Autonomía de Aragón.
- EAC, Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- EACA, Estatuto de Autonomía de Canarias.
- EACL, Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- EACV, Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.
- EACyL, Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- EAIB, Estatuto de Autonomía de les Illes Balears.
- Ed., Editor.
- EE.AA., Estatutos de Autonomía.
- EE.LL., Entidades locales.

- EEX, Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- FJ, Fundamento jurídico.
- JEC, Junta Electoral Central.
- L. Ley.
- LO, Ley Orgánica.
- LODMR, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LOREG, Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, Régimen General Electoral.
- LRBRL, Ley Reguladora de las Bases del Régimen local.
- RL, Real Decreto Ley.
- RAE, Real Academia Española.
- ROF, Régimen Jurídico de las Corporaciones locales.
- s./núm., sin numerar.
- s.f., sin fechar.
- STC, Sentencia del Tribunal Constitucional.
- TFUE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- TIC's, Tecnologías de la información y la Comunicación.
- TUE, Tratado de la Unión Europea.
- UE, Unión Europea.
- VV.AA. Varios Autores.

“Nunca se dejará de escribir acerca de la Democracia, porque los hechos a que se refiere y las cuestiones que plantea son precisamente las mismas que determinan la condición humana”.

G. Burdeau

1. INTRODUCCIÓN

A. OBJETO DE ESTUDIO

La presente tesis doctoral tiene por objeto el estudio y análisis de los mecanismos de democracia participativa, y en concreto de las consultas populares. Por tanto, nuestro objeto de estudio son las consultas populares, en concreto las consultas populares no referendarias, y analizándolas de forma comparada con las consulta populares por la vía del referéndum, que son una vía específica del instituto participativo de las consultas populares.

Para ello, se examinan desde una perspectiva multinivel los diversos regímenes jurídicos que regulan las consultas populares y su práctica en España. Del mismo modo, se requiere proceder a una rigurosa conceptualización sobre la tipología democrática y, en concreto, sobre las ambiguas fronteras que existen entre la democracia participativa y la democracia directa, así como desde su complementariedad con la democracia representativa. Igualmente se indaga, desde la perspectiva del Derecho comparado, en la implementación de estos mecanismos en otros Estados.

B. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En la actualidad, las consultas populares son objeto de análisis para las disciplinas jurídicas, y de forma particular para el Derecho Constitucional. Aunque están proliferando numerosas aportaciones y artículos científicos, no existen demasiados estudios completos al respecto, como pretende este trabajo de investigación. Es cierto, no obstante, que podemos encontrar numerosas aportaciones doctrinales referidas a la cuestión de la utilización de las consultas populares para procesos de secesión.

A continuación se detallan las cuestiones que son objeto de la investigación doctoral.

Las reformas estatutarias aprobadas en la horquilla temporal que va desde 2006 hasta 2011, han generado la introducción de nuevos mecanismos de consultas populares que innovan en las diversas formas de participación política, en nuestro Estado autonómico. Este contexto de implementación de nuevos instrumentos de democracia participativa o deliberativa, como son las consultas populares, hacen propicia la realización de la presente tesis doctoral por su vigencia e interés para la disciplina del Derecho Constitucional.

Hasta el momento las consultas populares han sido objeto de profusos estudios desde la Ciencia Política o la Ciencia de Administración, pero cabe profundizar desde la perspectiva jurídica, y en concreto desde el Derecho Constitucional. Nuestra área de conocimiento se enfoca desde los derechos de la ciudadanía y desde la distribución competencial, y en tal sentido cabe reconocer que las consultas populares son un instrumento de democracia para ejercer el derecho de participación política de la ciudadanía, pero también una manera de actuar de las instituciones públicas, Gobiernos y Administraciones con el objetivo de conocer el sentir de sus representados y representadas sobre aspectos de transcendencia pública.

La participación ciudadana es, sin lugar a dudas, uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la democracia en nuestras sociedades actuales. Es sinónimo de diálogo y concertación, de respeto y pluralidad, de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas, y de cohesión social en la sociedad diversa en la que vivimos.

La necesidad de una relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción del gobierno y de integración de todos los que viven en su territorio es el objeto de la participación ciudadana. Esta relación se hace necesaria e incluso la podemos calificar como imprescindible para desarrollar un buen gobierno y una buena administración de los asuntos públicos. Estamos ante un proceso de comunicación, con información recíproca para las partes. Por un lado, la ciudadanía traslada a los poderes públicos sugerencias e iniciativas, y por otra parte, los poderes

públicos conocen de forma extensiva la incidencia real de la implementación de sus políticas públicas o decisiones políticas.

La participación ciudadana favorece la cohesión de la propia sociedad civil, beneficia los debates dentro de la ciudadanía, y es sin duda un elemento que la Administración y los poderes públicos debe de preservar para favorecer la salud democrática de nuestras sociedades. La implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos hace que asuma corresponsabilidad, refuerce su sentimiento de pertenencia a la comunidad, y del mismo modo, la Administración y los Gobiernos conozcan las necesidades y expectativas que poseen las ciudadanas y los ciudadanos.

La participación activa de la ciudadanía es uno de los rasgos de las democracias actuales, la ciudadanía es y será, según todos los indicios, un actor principal. En este sentido, la proliferación en todos los niveles de gobierno de mecanismos de esa tendencia, dirigidos a contar cada vez más con la ciudadanía y su opinión con carácter previo a la implementación de nuevas políticas o de acciones de gobierno, es una realidad, aunque todavía con numerosos obstáculos y fuertes objeciones. Las consultas populares son uno de los principales medios, en resumidas cuentas, de la democracia participativa.

Ahora bien, esos ecos de participación ciudadana materializados en instrumentos de democracia directa se muestran en diversas regulaciones, alcanzando un reconocimiento jurídico con su articulación por parte de los poderes públicos. Así pues, podemos afirmar la existencia de conexiones entre los diferentes niveles gubernamentales en los que se implementan los mecanismos participativos; una confluencia de procesos de democracia participativa que redundan en la mejora de la calidad de sistema democrático.

Del mismo modo, la Unión Europea para facilitar las iniciativas de participación de la ciudadanía en la vida política afirma que: *“En el siglo XXI los ciudadanos esperan ser consultados habitualmente con el objetivo de atenuar los efectos de una representación imperfecta de las instituciones. La participación directa de los ciudadanos reviste diversas formas. Si se trata de estimular la participación de los que tienen un interés directo y concreto en una*

*cuestión determinada, la consulta ciudadana es una formula ideal*¹. En efecto, el Derecho comunitario tiene una incidencia directa en la participación ciudadana, y por ende, en las consultas populares en el ordenamiento jurídico español. Podríamos señalar diversas áreas donde la incidencia del Derecho Comunitario ha implicado al legislador estatal y autonómico e incluso al ámbito local. Muestra de ello, a nivel municipal es al Carta de Aalborg o hacia al sostenibilidad de nuestras ciudades, y en el ámbito estatal y autonómico, la transparencia o la buena Administración.

Sin embargo, no sólo se encuentran presentes en nuestras sociedades valoraciones que propician el desarrollo de la democracia participativa. Más bien existe una cierto sentir respecto a la democracia representativa, con consideraciones que apuntan a una crisis democrática e institucional, señalándose diferentes causas: partidos oligárquicos, ocaso del Parlamento, crisis de la relación representantes/representados, monopolización de la esfera pública por parte de los medios de comunicación, pocos ámbitos de participación ciudadana, etcétera.

Ante la situación de desafección política o pérdida de la credibilidad en las instituciones representativas, en nuestros días existe una tendencia que pretende la evolución desde el actual sistema de democracia representativa hacia la democracia deliberativa o participativa. En nuestros sistemas democráticos la implementación de instrumentos de democracia participativa complementan a democracia representativa para reducir sus carencias. Uno de los casos más paradigmáticos desde la perspectiva comparada es la Confederación Suiza.

La democracia pretende orientarse hacia un modelo normativo deliberativo. Con todas las variantes que existen en la actualidad, se enfatiza la discusión, el razonamiento y el juicio público. Su objetivo es recuperar la voluntad popular conformada a través del razonamiento público de la ciudadanía, porque el principio de legitimidad de la democracia deliberativa es la deliberación pública de ciudadanos y ciudadanas libres e iguales.

¹ Recomendación N° (2001)19, de 6 de diciembre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre *“La participación de los ciudadanos en la vida pública a nivel local”*.

Para el análisis de la cuestión, es preciso examinar los antecedentes históricos y apreciar que, actualmente, no debemos de referirnos a la disyuntiva histórica entre democracia directa y representativa, sino que más bien podemos hablar de una complementación de ambas, de la articulación de mecanismos de democracia directa en nuestros sistemas de democracia representativa de forma subsidiaria. Por consiguiente, la postura doctrinal de CONDORCET se presenta como la vigente, al realizar una síntesis entre los postulados doctrinales de MONTESQUIEU relativos a la democracia representativa y los planteamientos de la democracia directa en ROUSSEAU. Para ROUSSEAU el sistema democrático ideal era la democracia directa o “dura”; sin embargo CONDORCET y MONTESQUIEU consideraban que la democracia representativa o “blanda” era el modelo adecuado y viable, aunque CONDORCET abogaba por la inclusión de instrumentos de democracia semidirecta².

La participación ciudadana supone un mecanismo de control al poder, que muestra en gran medida ciertas reticencias a su implementación tanto el personal directivo de las Administraciones como los miembros de sus ejecutivos, debido a que la participación supone la colaboración de la ciudadanía con los poderes públicos, el conocimiento sobre sus actuaciones y la supervisión de la documentación pública. Esto representa claramente una pérdida de la exclusividad de los poderes públicos de ocuparse de los asuntos públicos, y además se convierte en un instrumento de supervisión por parte de la ciudadanía de sus acciones o inacciones. La cuestión es desigual –por la diferencia de medios personales, económicos o técnicos- con la proliferación en las Administraciones públicas de la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía, a favor de la transparencia de las actuaciones de los entes públicos. Ese control de la ciudadanía puede ser la respuesta a la tradicional cuestión planteada por BOBBIO, ¿quién vigila al vigilante?. El incremento de la participación favorece la implantación de nuevos mecanismos que entre sus facetas ejercen de instrumentos de control permitiendo mitigar las disfunciones de la democracia representativa, pero sobre todo reduciendo la distancia entre

² RUBIO CARRACEDO, J., “El legado democrático de Rousseau en la crisis actual”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990, págs. 75-76.

representantes y representados y construyendo una ciudadanía más comprometida con el devenir de sus sociedades y sus democracias.

La clásica dicotomía entre representantes-representados es una relación que pierde vigencia en nuestras actuales sociedades. En estos momentos prima una nueva concepción que gira en torno a la relación de colaboración entre representantes y representados para reducir las distancias que tradicionalmente las separaban.

La participación ciudadana y las consultas populares posibilitan la participación de la ciudadanía a dos niveles, colectivo e individual. Es de especial relevancia la participación de forma individual, ya que nuestra Constitución Española en diversas ocasiones se refiere a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, plasmándose ésta en la gran mayoría de casos, de forma colectiva.

Las consultas populares deben desarrollarse de forma singular, es decir atendiendo a las características del proceso, del nivel gubernamental dónde se celebra la consulta –local, autonómico, estatal-, la institución que la convoca y el conjunto de la ciudadanía a quién va dirigido. Una vía de consultas populares no refrendaría no tiene por qué ser adecuada para dos supuestos iguales, pero que difieran por ejemplo por sus características demográficas, geográficas o que se realice en diferentes niveles de gobierno.

Los fundamentos constitucionales para la participación política de la ciudadanía los encontramos en la Constitución Española en su artículo 23 – estableciendo la participación política como derecho fundamental, e incluyendo al sufragio activo, pasivo y otras formas de participación en los asuntos públicos-, como uno de los preceptos más representativos de la misma en el ámbito participativo, aunque existe en nuestro texto constitucional otras muestras del fenómeno participativo en los artículos: 9.2, 48, 105, 125, 129 CE. Sin lugar a dudas, es el baluarte de la participación en nuestro ordenamiento constitucional. El ámbito constitucionalmente relevante es la participación política, por consiguiente, de una manifestación de la soberanía popular, que puede ejercerse de forma directa, mediante las consultas populares previstas en la propia Constitución, o a través de representantes. Es por ello que resulta necesario estudiar las consultas populares estatales por la vía del referéndum,

y la posibilidad de implementar otras figuras participativas. Aunque existen diversos mecanismos para la participación de la ciudadanía, tenemos que señalar la escasa regulación de las consultas populares a nivel estatal.

La viabilidad de las consultas populares en el ámbito autonómico, es una cuestión que cabe plantearse como fundamental, debido a la escasa regulación existente estatutaria y legislativa, hasta las reformas de los Estatutos de segunda generación o la inclusión en la agenda política de la implementación de mecanismos participativos para reducir la desafección política de la ciudadanía autonómica. No es un asunto menor, porque en ella confluyen dos cuestiones a las que la doctrina no ha dedicado hasta el momento demasiados estudios, pero que precisan de análisis detallados centrados en la concreción de los derechos estatutarios de participación política por un lado, y por otra, la distribución competencial. Tenemos que considerar los numerosos desarrollos autonómicos en torno a la democracia participativa, que dotan a este ámbito autonómico de nuevos aires participativos. Por último, no podemos obviar los diversos procesos participativos implementados en Cataluña, para conocer la opinión de la ciudadanía en cuestiones secesionistas al margen del ordenamiento jurídico, e igualmente el uso de las consultas populares de forma inadecuada –al pretenderse la celebración de una consulta no referendaria, cuando materialmente era un referéndum-. El caso de Cataluña merece ser analizado no sólo desde las perspectivas anteriores, sino también desde el derecho comparado. No obstante, el caso catalán determina el desarrollo de las consultas populares, ya que los operadores jurídicos se centran en la cuestión de las consultas populares por la vía del referéndum en un escenario de escisión, condicionando la amplia diversidad de figuras de consultas populares que se pueden realizar en el marco del Estado de Derecho.

C. OBJETIVOS DEL TRABAJO

A continuación procedemos a la enumeración de los objetivos de esta investigación, que pueden concretarse en los siguientes:

- Contextualizar el régimen de las consultas populares en el marco tipológico democrático.

- Determinar el régimen jurídico de las consultas populares en el Estado español, y en sus diferentes niveles de gobierno, atendiendo a consultas que pueden realizarse únicamente en un nivel, u otras que pueden celebrarse atendiendo al sistema multinivel mismo.

- Analizar y estudiar la regulación de las consultas populares y la posible doctrina jurisprudencial al respecto.

- Evaluar la implementación de los mecanismos de democracia participativa y las consultas populares en España.

- Conocer y sistematizar la regulación y práctica de las consultas populares en otros Estados, haciendo uso de la metodología del derecho extranjero y comparado.

- Observar la viabilidad de propuestas dirigidas al incremento de las consultas populares, con el objetivo prioritario de reducir la desafección política.

- Plantear posibles soluciones ante la ausencia o las lagunas existentes en algunas cuestiones relativas a las consultas populares en nuestro Estado.

D. METODOLOGÍA

Se utiliza para la elaboración de la tesis doctoral la metodología propia de la ciencia jurídica, junto con la perspectiva del derecho comparado, es decir, haciendo uso de una metodología analítico-deductiva. Se realiza un análisis de los estudios doctrinales, y se complementa con el manejo de fuentes jurisprudenciales y, fundamentalmente, con un importante análisis de doctrina legal, dados los avances normativos a nivel autonómico principalmente, y también teniendo en consideración las aportaciones en las actividades

científicas a las que se asiste durante los años de elaboración de esta investigación.

En cuanto al carácter de la tesis doctoral podemos señalar que se trata de un estudio transversal y multinivel, principalmente jurídico, aunque como no puede ser de otra manera dada la especialidad del doctorando, la investigación tiene un carácter eminentemente constitucional. Sin embargo, dada la complejidad del objeto de investigación y su naturaleza, se apreciarán a lo largo del estudio puntos de vista de otras disciplinas científicas como la Ciencia Política. Asimismo, se realiza un trasplante científico en el uso de metodologías de la trazabilidad -propio de las ciencias de la alimentación o de la salud- para analizar las consultas populares, más allá de la clásica evaluación de las políticas públicas. En definitiva, la visión de la trazabilidad nos dota de una perspectiva analítica de la consulta popular en un contexto y marco jurídico determinado que puede tener consecuencias sobre el propio sistema democrático, a diferencia del análisis de las políticas públicas que se ocupa específicamente de una acción.

Se ha considerado estructurar la tesis doctoral para llevar a cabo un análisis crítico de las consultas populares en el ordenamiento jurídico español, en dos grandes partes, que a su vez se subdividen en tres capítulos cada una. La primera de ellas realiza una sucinta revisión de las formas de democracia y del modelo participativo. En segundo lugar, profundiza en el estudio del régimen jurídico-constitucional de la participación ciudadana en España. Y en tercer lugar, se desarrolla la teoría general de las consultas populares. La segunda parte de la tesis doctoral se ocupa del estudio pormenorizado de las consultas populares en cada nivel de Gobierno-Administración: estatal, autonómico y local, dedicando un capítulo amplio a cada uno de ellos. Por último, encontramos los dos últimos apartados, referidos a las conclusiones y a las fuentes utilizadas en la realización de la tesis doctoral.

Iª.- PARTE. CONSULTAS POPULARES Y DEMOCRACIA

CAPÍTULO I.- DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

1.1. Introducción

La presente tesis doctoral pretende analizar la regulación de las consultas populares en nuestro Estado. La cuestión de las consultas populares como objeto de estudio no es menor, porque en ella confluyen diversas cuestiones a las que la doctrina no ha dedicado demasiados análisis hasta fechas recientes. Más allá de las consultas populares vinculadas a procesos de secesión o independencia –cuestión controvertida, la posible secesión de parte de un territorio del Estado, por afectar a la indisoluble unidad del Estado o por desarrollar mecanismos al margen de la legalidad vigente, entre otros aspectos-, las consultas populares son, en efecto, un instrumento de democracia participativa que suscita cuestiones doctrinales como: la concreción de los derechos estatutarios de participación política o la distribución competencial, entre otros aspectos. Ahora bien, de forma previa delimitaremos las categorías dogmáticas de democracia: representativa, participativa, deliberativa o directa.

Las reformas estatutarias desarrolladas a partir de 2006 en España, han ocasionado la introducción de nuevos mecanismos de consultas populares – incluso nuevas modalidades de consultas populares por la vía del referéndum³-, que generan innovaciones de las formas de participación política en nuestro Estado autonómico, y que hacen propicia la realización de la presente investigación.

³ SÁENZ ROYO. E., *El referéndum en España*, Colección Debates Constitucionales, Marcial Pons – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2018, pág. 46.

La participación ciudadana es sin lugar a dudas, uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la democracia en nuestras sociedades actuales. La participación ciudadana es sinónimo de diálogo y concertación, de respeto y pluralidad, de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas y de cohesión social en la sociedad plural en la que vivimos.

La participación ciudadana responde a la necesidad de una relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción del gobierno, y de integración de todos los que viven en su territorio. Esta relación se hace necesaria e incluso la podemos calificar como imprescindible para desarrollar un buen gobierno y una buena administración de los asuntos públicos, encontrándonos ante un proceso de comunicación con información recíproca para ambas partes⁴. Por un lado, la ciudadanía traslada a los poderes públicos sus sugerencias e iniciativas, y por otra, los poderes públicos difunden de forma extensiva la implementación de sus políticas públicas o decisiones políticas.

La participación ciudadana favorece la cohesión de la propia sociedad civil, beneficia los debates dentro de la ciudadanía, y es sin duda un elemento que la Administración debe preservar para favorecer la salud democrática de nuestras sociedades. La implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos hace que asuma corresponsabilidad, refuerce su sentimiento de pertenencia a la comunidad y la Administración y los gobiernos conozcan las necesidades y expectativas que posee aquélla.

La participación activa de la ciudadanía es uno de los rasgos de las democracias actuales. Las ciudadanas y los ciudadanos son y serán, según todos los indicios actores principales como resultado de los impulsos legislativos y el desarrollo de una cultura participativa en la sociedad civil, que posibilitará un número creciente y constante de procedimientos de democracia

⁴ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en el año 2000 en Niza, fue ratificada por la Cumbre de Lisboa, e incluye el derecho a la buena administración, reconociendo los tradicionales principios que rigen la actuación de las administraciones como son: el principio de eficacia, la responsabilidad patrimonial de la Administración, el derecho a la información, la transparencia administrativa, el acceso y la relación de los ciudadanos con la Administración mediante los medios que posibilitan las nuevas tecnologías y la participación de los ciudadanos.

participativa. En este sentido, la proliferación en todos los niveles de gobierno de mecanismos para la participación de la ciudadanía y la consulta previa a la implementación de nuevas políticas o de acciones de gobierno, es una realidad, aunque todavía con numerosos obstáculos y fuertes objeciones. Las consultas populares son, en tal sentido, uno de los principales medios de la democracia participativa.

Ahora bien, esos ecos de participación ciudadana materializados en instrumentos de democracia directa o participativa se muestran en diversas regulaciones.

Sin embargo, no sólo se encuentran presentes en nuestras sociedades perspectivas favorables al desarrollo de la democracia participativa, para entre otras cosas mitigar o reducir la desafección política de la ciudadanía, la crisis institucional y de los sistemas representativos o complementar a la democracia representativa que es imperfecta. También existen posiciones que vislumbran riesgos o debilidades con la implementación e impulso de los mecanismos de democracia deliberativa. Baste como muestra la utilización por la clase dirigente de los mecanismos participativos para la adopción de medidas que tengan un coste político –someter a consulta la instalación de una infraestructura sensible pero necesaria, como puede ser una planta de transferencia de residuos sólidos urbanos-, la exclusión de las minorías –por ejemplo, ciudadanía extranjera que no tenga conocimientos suficientes a nivel lingüístico o no tenga una alfabetización digital-, o la adopción de decisiones trascendentales con unos requisitos excesivamente reducidos y atendiendo a un único criterio –BREXIT, asuntos de tanto alcance para el ordenamiento jurídico e igualmente para la ciudadanía no se pueden dirimir desde nuestra perspectiva únicamente por una mayoría simple, debería existir requisitos adicionales como una mayoría cualificada y con un quórum representativo-. De forma semejante algunas decisiones en la UE se adoptan por un número mínimo de estados y que además represente un porcentaje de población sublime. En relación a este contexto de distanciamiento entre representantes y ciudadanía se señalan diferentes causas: partidos oligárquicos -descrédito de la política, falta de líderes competentes-, ocaso del Parlamento -disciplina de partido, primacía del ejecutivo-, crisis de la relación

representantes/representados -falta de receptividad, ausencia de control-, monopolización de la esfera pública por parte de los medios de comunicación, pocos ámbitos de participación ciudadana -falta de interés; pocas posibilidades de participación-, etc.

Por tanto, desde el actual sistema de democracia representativa se tiende hacia la inclusión de mecanismos de democracia deliberativa o incluso semidirecta, como podremos apreciar en algunos casos como el suizo⁵. Dicho lo anterior la democracia participativa o deliberativa, no constituye una alternativa a la democracia representativa, sino que es complementaria. ROUSSEAU entendía la democracia directa como “*actos auténticos de la voluntad general*”⁶ resultado de la reunión del pueblo en una asamblea pública.

No obstante ROUSSEAU consideraba como un aspecto perjudicial para el Estado la ausencia de participación del hombre en la vida política, pensando que la mejor forma de Estado era la ciudadanía gobernante. En su obra “El contrato social” razonaba sobre la pérdida del estado natural o de naturaleza de los hombres, y que como contraprestación obtenían la libertad civil o política. Además para que el hombre pudiera vivir en sociedad debía tener la posibilidad de participar, hecho diferencial entre la vida en el estado de naturaleza y la convivencia entre los hombres en un Estado.

Por su parte, MONTESQUIEU defendía un modelo político que es un orden político de lo posible⁷, siendo un tipo básicamente representativo, y señalando desde una perspectiva histórica la incapacidad del pueblo para la toma de decisiones de naturaleza política⁸. Sin embargo CONDORCET, en palabras de AGUIAR DE LUQUE, “*sabe sintetizar. De presentarse como una alternativa democrática frente al sistema representativo, el ideal roussoniano se*

⁵ Aunque generalmente se entiende que en toda la Confederación Helvética se realizan numerosas consultas populares e incluso referéndums, cabe señalar que principalmente se implementan en los cantones germánicos. Asimismo, merece ser destacado que los suizos votaron en contra del acceso de las mujeres en igualdad de derechos de participación política mediante consulta popular por la vía del referéndum, siendo uno de los últimos Estados occidentales donde se estableció el sufragio universal, es decir para la implantación de una igualdad formal y material en derechos políticos de mujeres y hombres.

⁶ AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado- Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), Madrid, 1977, pág. 27.

⁷ TORRES DEL MORAL, A. “Ciencia y método en la obra de Montesquieu”, *Revista de la Facultad de Derecho*, s/núm., 1977, págs. 311-450.

⁸ AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia Directa y Estado Constitucional*, cit., págs. 21-22.

institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de soberanía popular”⁹.

La Constitución Española dispone de un amplio repertorio de referencias y concordancias en relación al fenómeno participativo –artículos 9.2, 48, 105, 125, 129 CE- , pero sin lugar a dudas su artículo 23 CE se puede calificar como el más significativo, al incluir entre los derechos fundamentales de la ciudadanía el derecho a participar en los asuntos públicos.

En definitiva, la participación ciudadana puede suponer un elemento de control sobre las actuaciones de los poderes públicos y las Administraciones, lo que implica la reticencia de determinadas Administraciones y ejecutivos a su implementación. Debido a que la ciudadanía participa, y ello le permite conocer la información y las acciones o inacciones públicas, y esa implicación en lo público de la ciudadanía puede derivar en un mecanismo de fiscalización de sus actuaciones de manera indirecta. La cuestión varía con la propagación en las Administraciones públicas de mecanismos para la rendición de cuentas a la ciudadanía mediante la transparencia, e incluso con la creación de órganos específicos como los tribunales de cuentas, consejos sociales de la ciudad o defensores de la ciudadanía. De esta participación e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos se obtiene una clara respuesta a la tradicional cuestión de BOBBIO que señalábamos con anterioridad. Siendo una respuesta evidente el papel de la ciudadanía en supervisar las actuaciones de los poderes y Administraciones públicas.

Dicho lo anterior y en la misma línea argumental, KELSEN consideraba la participación de la ciudadanía una cuestión imprescindible en nuestras democracias para la gestión de los asuntos públicos, y abogaba por la igualdad. Igualmente KELSEN concebía la Democracia como el gobierno del pueblo, y como tal la ciudadanía debía tener un papel activo en la gestión y administración de los asuntos públicos¹⁰.

Por último, la participación de la ciudadanía incide en la calidad y buen funcionamiento de nuestros sistemas democráticos. Por un lado, de manera

⁹ *Ibidem*, pág. 32.

¹⁰ TORRES MURO, I. “Kelsen y la teoría de la democracia”, *Historia Constitucional*, núm. 8, 2007, págs. 339-348.

directa mediante las elecciones la ciudadanía determina la configuración del sistema representativo, y por otra parte, sus aportaciones a través de los mecanismos de democracia participativa complementan a la democracia representativa al ser imperfecta.

2. La participación de la ciudadanía en los sistemas democráticos

Definir democracia es una cuestión compleja, no sólo por las múltiples acepciones o voces existentes en la actualidad, sino también porque es un concepto vivo que evoluciona conforme transcurre el tiempo y el progreso de las sociedades. Parafraseando a TORRES DEL MORAL, se trata de un término del que nunca se terminará de escribir, y que sufrirá evoluciones, surgiendo nuevas concepciones¹¹. Además, es una palabra que tiene incidencia indiscutible en otros conceptos jurídico-políticos, como por ejemplo *“la unión de (...) representación y democracia, es una conexión que es inequívoca”*¹².

Por otro lado, no se puede obviar que democracia es un concepto con un carácter positivo y legitimador, cuestión que motiva que regímenes autoritarios como las dictaduras intenten ofrecer una perspectiva democrática de sus sistemas políticos. Así, por ejemplo, en España durante el periodo del régimen franquista se definía a nuestro Estado como una democracia orgánica, sin ser propiamente un sistema democrático¹³.

¹¹ TORRES DEL MORAL, A. “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, págs. 145-212.

¹² *Ibidem* pág. 190.

¹³ El término “democracia orgánica” alude al sistema de representación política que fue implantado en España durante la dictadura de Franco. Un régimen que no aceptaba el sufragio universal de las democracias liberales y rechazaba tanto el parlamentarismo como la existencia de partidos políticos. En su lugar, se establecieron nuevos cauces de participación para los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, que se correspondían con las denominadas “unidades naturales” de la sociedad: la familia, el municipio y el sindicato. En la fase final del franquismo, dentro del proceso general de apertura, surgieron las “asociaciones políticas” dentro de la representación orgánica.

Como hemos señalado, precisar qué es un sistema democrático no resulta nada fácil. En principio se puede acudir a dos criterios para intentar ofrecer una mejor definición o acepción del concepto. Por un lado, el principio de legitimación del poder político, y por otro, la composición y funcionamiento democrático de aquél. Por lo que se refiere a la primera cuestión, la fundamentación del poder político, parece lógico entender que en un primer momento cualquier poder político que se basa en la voluntad de los gobernados, goza de un principio de legitimidad democrática. Sin embargo, históricamente ello no ha sido siempre así. Pensemos a modo de ejemplo en que teóricamente en la Edad Media las teorías del vasallaje se fundamentaban en un acuerdo de voluntades entre el señor feudal y los siervos, aunque encontrándose los siervos en una situación de desigualdad evidente sobre la posición que ocupaba el señor feudal, y difícilmente se puede afirmar que fuese un sistema democrático¹⁴.

Posiblemente hasta la llegada de las teorías pactistas previas a la Revolución Francesa, no empieza a fundamentarse teórica y racionalmente el poder político, siendo HOBBS el gran teórico del poder. En este sentido, van a existir dos grandes principios. Por un lado, el principio monárquico, y por otro, el principio democrático¹⁵.

El principio monárquico supone el intento de fundamentar teóricamente los sistemas monárquicos en criterios racionales, y no en criterios extraterrenales. Es decir, supone un ataque a la teoría del origen divino del poder e implica un intento de fundamentación “democrática” o racional de las monarquías absolutas. El imperio del principio monárquico va a suponer una legitimación de las monarquías absolutas, pero va a continuar existiendo en el futuro. Incluso con posterioridad a los postulados de la Revolución Francesa. Por el contrario, las tesis del principio democrático intentan ser una alternativa al principio monárquico no solo porque atañe al origen del poder, sino también por lo que se refiere a la actuación de ese poder. Mientras que con arreglo al primero de los principios solo se trataba de legitimar el origen del poder, ahora

¹⁴ ÁLVAREZ CONDE, E., “El principio democrático”, en *Deontología, principios jurídicos básicos e igualdad*, ÁLVAREZ CONDE, E., TUR AUSINA, R., GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., NUÑO GÓMEZ, L. y SOUTO GALVÁN, C. (Coord.s), Tecnos, Madrid, 2016, págs. 164-166.

¹⁵ *Ídem*.

además de ello se pretende legitimar democráticamente toda la actuación de los poderes públicos y no solo el origen de los mismos¹⁶.

Durante un periodo significativo de tiempo, convivieron los dos principios, el monárquico y el democrático. Pensemos que cuando se instaura la democracia representativa a raíz de la Revolución Francesa, la vigencia del principio democrático es todavía muy débil y el principio monárquico mantiene sus propios ámbitos de aplicación porque no se cuestiona la actuación del poder. Es decir, el principio democrático logra insertarse en el origen democrático del poder, con restricciones -no olvidemos que el sufragio no era universal, y que las mujeres carecían de derecho de voto (...)- pero se va insertando lentamente en el primer ámbito de actuación de esos dos principios¹⁷.

No será hasta la llegada del Estado Social, es decir, ya en pleno siglo XX, cuando se produzca un desplazamiento trascendental aunque no total, del principio monárquico por el principio democrático, porque este comienza su vigencia en el segundo de los aspectos. Es decir, en el proceso de actuación de los poderes públicos. En ese sentido la participación de la ciudadanía no solo puede limitarse a los momentos de elección del titular del poder, sino que debe estar presente en las grandes decisiones adoptadas por este, o de la actuación de los poderes públicos. Es en dicho sentido desde el que teóricamente debe de enmarcarse la investigación que estamos llevando a cabo¹⁸.

No obstante, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos no se alcanza hasta mediados del siglo XX, con la extensión del sufragio universal y la aparición del Estado social y democrático de derecho¹⁹. Desde este momento, la ciudadanía no es sólo uno de los elementos configuradores de los Estados, como población o simples administrados, sino que participa en la elección de sus representantes y en los asuntos públicos.

¹⁶ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2019, págs. 77-81.

¹⁷ ÁLVAREZ CONDE, E., "El principio democrático", *cit.*, págs. 166-167.

¹⁸ ÁLVAREZ CONDE, E. "El Derecho constitucional y la crisis", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, septiembre-diciembre, 2013, págs. 85-89.

¹⁹ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, *cit.*, págs. 60-62.

Cómo hemos señalado, uno de los elementos esenciales de toda democracia es la participación de sus ciudadanas y ciudadanos en condiciones de libertad e igualdad. En consecuencia, no se puede hablar de democracia en sentido estricto del término sin estos mínimos requisitos. Uno de los problemas más graves de nuestras democracias representativas es la desafección política de la ciudadanía, y por tanto el distanciamiento entre los representantes y los representados. Como consecuencia de ello junto con otras causas –repetición o anticipo de procesos electorales, partidos políticos sin mecanismos de elección de los candidatos por los afiliados o militantes...-, nos encontramos con bajos porcentajes y continuas reducciones de la participación en los comicios electorales.

Antes de profundizar más en la cuestión que nos ocupa, cabe anotar que entendemos por los conceptos democracia y participación, que aunque son un binomio indisoluble merecen ser analizados de forma independiente por su entidad y por la ausencia de una acepción unívoca de cada uno de ellos. Igualmente, hemos de tener presente que son términos polisémicos y que han evolucionado a lo largo de la historia y del desarrollo del Estado. No obstante, existen acepciones como la democracia ateniense que se desarrollaron en un espacio temporal muy acotado, pero que tiene una *“fascinación desde la óptica del pensamiento moderno en torno al gobierno democrático”*²⁰.

Antes de profundizar en el significado de democracia en función de las diversas acepciones doctrinales, siguiendo a DEL ÁGUILA, hay que tener en cuenta que cada vez es más confuso aproximarnos al término democracia²¹.

Sin embargo la definición de la democracia es una cuestión muy relevante en tanto se relaciona con lo que esperamos de la propia democracia, y que es un asunto mucho más arduo que el ofrecer el significado etimológico del concepto. En cuanto a su significado literal se alude al *“poder –kratos- del pueblo –demos-“*. Para SARTORI hay que tener mucho cuidado y rigurosidad

²⁰ RUIZ SOROA, J.M^a., “Democracia (Teoría Normativa)”, en PENDÁS, B., (Edición), *Enciclopedia de las Ciencias morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas - Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2020, pág. 186.

²¹ ÁGUILA, R. DEL, “ El centauro transmoderno: Liberalismo y democracia en la democracia liberal”, en VALLESPÍN, F. (ed.), *Historia de la teoría política*, vol. 6, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 549-643.

en la definición de democracia, ya que en ocasiones se intenta simplificar un término complejo y polisémico. Considera que la acepción de democracia, su idea debe de ser generalmente entendida, no cabe caer en simplismos o en un *“discurso de la democracia que está lleno de trampas”*²², como son: *“discutir la palabra ignorando la cosa (...), realístico (...) declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal (...) y (...) el tercer simplismo, (...) es el perfeccionista”*²³. Así pues, SARTORI define la democracia después de dos mil años e intenta *“establecer un puente entre las dos riberas; y en el paso del grupo primario y de las grandes sociedades democráticas actuales a la democracia de los grandes números y de los ausentes –vale la pena decir, de poblaciones enteras y de naciones- es preciso dejar por el camino a muchos de los requisitos que aseguran la autenticidad de una experiencia democrática”*²⁴, y enfatiza *“la democracia política es la que actúa –para fines democráticos- en las peores condiciones posibles; y no se puede esperar de la democracia a gran escala, de la difícil democracia política, lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala”*²⁵.

Por democracia podemos entender en nuestros días *“en lo esencial: soberanía nacional o popular; pluralidad de partidos; elecciones competitivas; instituciones representativas; división de poderes; reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales”*²⁶. Asimismo, ante la insatisfacción de la ciudadanía en relación a la democracia representativa en gran medida derivada del excesivo peso de los partidos políticos en nuestras sociedades, surgen *“democracias con adjetivos: 1) Participativa (...), 2) Deliberativa (...) y 3) Inclusiva (...) con la necesidad de establecer cuotas y de compensación a favor de los grupos desfavorecidos”*²⁷.

En cuanto a la democracia representativa, hemos de tomar en consideración que un primer momento reforzó el propio principio democrático,

²² SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003, págs. 26-28.

²³ *Ibidem*, pág. 27.

²⁴ *Ibidem*, págs. 27-28.

²⁵ *Ibidem*, pág. 28

²⁶ PENDÁS, B., “Democracia”, en PENDÁS, B., (Edición), *Enciclopedia de las Ciencias morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas - Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2020, pág. 182.

²⁷ *Ibidem*, pág. 184.

pero que en las últimas décadas entró en crisis²⁸, razón por la cual han surgido teorías alternativas. En cuanto a la crisis de la democracia principalmente recae en la “desconexión entre la clase política y la ciudadanía” debido a que la relación entre representados y representantes se “resume en el acto electoral”²⁹, que por cierto no es un problema nuevo como señala GARRORENA: “alguien desconectado de nosotros tras el momento electoral, gobierna con nuestra representación”³⁰.

En relación a las diversas alternativas, nos encontramos principalmente con la democracia participativa y/o deliberativa desarrollada por autores como PIZZORUSSO³¹, VERGOTTINI³² o HABERMAS³³. Estas alternativas se han ido implementado en la medida en que la democracia representativa ha entrado en una crisis sistémica. Por último, en este escenario se hace proclive la inclusión de instrumentos de la democracia deliberativa o participativa en la democracia representativa como una medida de regeneración democrática³⁴.

Otro punto, que cabe considerar en cuanto al análisis de la democracia es la cuestión de las minorías que deben de respetarse y tenerse en consideración. Sin embargo, como señala SARTORI, pueden producirse algunos riesgos como ocurre cuando la posición de la minoría en procesos de

²⁸ GONZÁLEZ DE LA GARZA, L.M., “La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnología en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el Big Data”, *Revista de Derecho Político*, núm. 103, 2018, págs. 257-302.

²⁹ CORCHETE MARTÍN, M^a. J., “ La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”, *Estudios de Deusto*, vol. 63/2, julio- diciembre 2015, págs. 81-82.

³⁰ GARRORENA MORALES, A., “Representación política y constitución democrática”, en *Jornadas: El parlamento y sus transformaciones actuales. Estímulo a una reflexión, Cuadernos Civitas*, 1991, págs. 54-55.

³¹ PIZZORUSSO, A., “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol.3, CEDAM, PADUA, 1973.

³² VERGOTTINI, G. *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa, Madrid, 1985.

³³ SEGOVIA, J.F. *Habermas y la democracia Deliberativa. Una utopía Tardomoderna*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

³⁴ ARANDA, E., “Participación política”, en PENDÁS, B., (Edición), *Enciclopedia de las Ciencias morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas - Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2020, págs. 349-350.

suma positiva, incrementan la opción para que las preferencias del grupo minoritario se adopten por parte de los gobiernos o decisores públicos³⁵.

Por lo que se refiere al concepto participación política, al igual que el concepto democracia, ha evolucionado a lo largo del tiempo, y por tanto sus acepciones han sido diversas incluso en un mismo periodo histórico –piénsese en las diferencias entre la participación política en Europa después de la segunda Guerra Mundial entre Estados como España o Italia, con regímenes políticos diferentes-. Pero en definitiva el término participación política siempre ha estado presente en la teoría política en los postulados doctrinales³⁶.

En la actualidad, se puede entender por participación política *“un comportamiento esencial para el funcionamiento de la democracia. Mediante ella los ciudadanos no solo pueden tomar decisiones públicas o elegir a los representantes, sino que también manifiestan sus demandas, plantean sus quejas y proyectan sus objetivos comunes”*³⁷.

Por último, en cuanto a la participación podemos referirnos de forma específica a la participación ciudadana, que puede definirse como *“todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. (...) Si no existe la aspiración o la capacidad de influir desde la ciudadanía en la toma de decisiones del ámbito público y en los valores de la sociedad (...) no se puede hablar de participación ciudadana”*³⁸. Llegados a este punto, y coincidiendo con PARÉS, de las diversas posibilidades de participación sólo nos podremos referir como participación ciudadana a las que conlleven una consulta, deliberación o decisión. Por tanto, de entre la escala de participación de Arnstein no consideraremos como participación ciudadana la información y la comunicación³⁹, aunque son elementos indispensables para la participación

³⁵ Cfr. SARTORI, G., *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid, 1988. También SARTORI aborda la cuestión de la mayoría y del respeto de las minorías en SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, cit., págs. 33-35.

³⁶ ARANDA, E., “Participación política”, cit., pág. 348.

³⁷ *Ídem*.

³⁸ PARÉS, M., “Introducción: participación y evaluación de la participación”, en PARÉS, M., (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2009, pág. 17.

³⁹ *Ídem*.

ciudadana en la fase de conformación de la opinión o posición frente a una cuestión pública.

Asimismo, entre los instrumentos de participación política tenemos que diferenciar entre las prácticas de democracia representativa –artículo 23 CE- y los instrumentos de democracia participativa o deliberativa. Ahora bien, cabe categorizar en cierta medida entre la participación ciudadana en el marco de la democracia representativa que se circunscribe a la elección de los representantes de la ciudadanía, de la participación en la democracia participativa o deliberativa donde la ciudadanía tiene un papel puntual. A lo largo del proceso la ciudadanía delibera e incluso participa en la adopción de la decisión⁴⁰. Igualmente podemos aludir a distintas formas de participación de la ciudadanía, como puede ser la participación institucionalizada, la participación mediante mecanismos de democracia deliberativa o participativa, e incluso la participación política no convencional desarrollada por determinados colectivos para alcanzar fines u objetivos concretos⁴¹.

Por tanto, la ciudadanía no debiera ser convocada únicamente cada cuatro años para elegir a los nuevos representantes en cada uno de los diferentes niveles de gobierno. La ciudadanía exige una mayor presencia en la adopción de las decisiones y cuestiones que afectan al Estado, a la Comunidad Autónoma y al municipio. Aunque también la repetición electoral a nivel estatal de elecciones generales, y la celebración constante de comicios ante la inestabilidad gubernamental -4 elecciones generales entre 2015 y 2019- favorece la aparición de la desafección política, distanciando a los representantes de la ciudadanía española.

Tampoco se puede sostener únicamente en la actualidad que la ciudadanía sea una mera interesada en los procedimientos administrativos, pues va más allá de estos postulados tradicionales de participación administrativa de los administrados.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es una de las características axiológicas de la Democracia; sin la posibilidad de la

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 18.

⁴¹ SUBIRATS, J., “Democracia, participación y transformación social”, en ALGUAZIL, J., (Ed.) *Poder local y participación democrática*, El viejo topo, Madrid, 2009.

intervención de las personas en las cuestiones de la *res pública* un sistema político no puede ser calificado como democrático.

Aunque parece que las carencias de la democracia representativa en nuestro Estado son recientes, nada más lejos de la realidad. Antes de la aprobación en las Cortes Generales de la Constitución Española y su ratificación por referéndum el 6 de diciembre de 1978, destacados juristas ya apuntaban la necesaria implementación de mecanismos adicionales a la democracia representativa. En este sentido, MUÑOZ MACHADO afirmaba la necesidad de utilizar la participación ciudadana para complementar el sistema de democracia representativa⁴².

Aunque antes de la aprobación de la Constitución e incluso en los propios debates constituyentes se abordaría la cuestión de las consultas populares en concreto por la vía del referéndum, las consultas populares no eran la prioridad en la agenda política de aquellos momentos, como tampoco lo eran otros asuntos como la igualdad entre hombres y mujeres –entre otros aspectos-. Primaba entonces la reconstrucción democrática.

Por ello se encuentra entre las responsabilidades de aquellos que ostentan responsabilidades políticas el establecer los mecanismos participativos que favorezcan la participación más constante y activa de la ciudadanía en los asuntos e instituciones públicas, mucho más allá de las convocatorias electorales. En efecto, la ciudadanía requiere de una participación no sólo en la elección de los representantes, sino en la contribución al análisis, debate y soluciones de las cuestiones que afectan al interés de la sociedad civil. Es decir, se precisa incrementar mecanismos participativos adicionales a los procesos formales de elección de los representantes.

En la actualidad cómo ya hemos señalado, la ciudadana y el ciudadano precisan no ser convocados únicamente cada cuatro años para elegir a los nuevos representantes en cada uno de los diferentes niveles de gobierno, y exigen una mayor presencia dentro de las decisiones y cuestiones que afectan al Estado, a la Comunidad Autónoma y al gobierno local.

⁴² MUÑOZ MACHADO, S., “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, nº 84, 1977, pág. 531.

Esta situación de desafección o malestar de la ciudadanía ha generado en los últimos años algunas situaciones de reivindicación de la ciudadanía con el objetivo de desempeñar un papel más activo y central en nuestros sistemas políticos democráticos. En el caso de España, destaca el movimiento 15-M que surge en mayo de 2011⁴³.

Por otra parte, las instituciones y particularmente las Comunidades Autónomas y la Administración local, han desarrollado normativas o reglamentos para una participación de la ciudadanía con un mayor número de instrumentos participativos y para su incorporación en los procesos deliberativos y de toma de decisiones. Por tanto, la participación ciudadana es ineludible para los diversos niveles de gobierno y Administración, en un Estado multinivel como el Estado español.

Siguiendo los postulados anteriores, son significativas las diversas posiciones doctrinales que abogan por la implementación de mecanismos de democracia participativa o deliberativa para complementar nuestros sistemas democráticos fundamentados en la representación, y por ende mejorar en la propia calidad del sistema democrático. En otras palabras, la ciudadanía desea disfrutar de una democracia de calidad, con unos estándares de participación adecuados a los procesos decisionales públicos y deliberativos sobre cuestiones de interés público. Aparece así la necesidad de la evaluación de las decisiones públicas, no sólo desde un análisis de las políticas públicas, sino desde la trazabilidad del proceso participativo-decisional.

Estamos ante un nuevo paradigma de nuestros sistemas democráticos representativos, que deben de implementar procesos participativos para disponer de una ciudadanía activa, siendo reseñables por su naturaleza, resultados y alcance las consultas populares. Nos encontramos en una sociedad que precisa de otra política, esa política es la implementación de procesos participativos en la democracia representativa, en la búsqueda de una democracia de lo común. La democracia ya no es solo forma de gobierno,

⁴³ PRESNO LINERA, M. Á., "EL 15 M y la democracia real", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 25, 2012, págs. 38-49.

es una *“forma de entender la sociedad”*⁴⁴. En definitiva, una política con espacios y oportunidades que permitan crear ideales y visiones compartidas, que hagan de la democracia, una democracia viva⁴⁵.

Aunque también existen debilidades y oportunidades, como puede ser la utilización de internet mediante las nuevas tecnologías o incluso haciendo uso de la inteligencia artificial. Cabe señalar que si las tecnologías de la información y la comunicación –en adelante TIC’s–, sirven para hacer lo mismo de siempre pero con un nuevo instrumento, suponen entonces una incidencia mínima en la democracia participativa. En otras palabras, es como si internet se convirtiera en un nuevo martillo para *“clavar los clavos de siempre”*⁴⁶. Con la inclusión de nuevos instrumentos de participación y de la democracia participativa se pretende algo más, una democracia viva, y con nuevas y/o diferentes realidades como puede ser internet con sus relaciones de poder y de explotación⁴⁷. Para SUBIRATS internet es un nuevo escenario para el desarrollo de la participación, diferente a la participación presencial, con características propias.

Pero las TIC’s igualmente ofrecen fortalezas, como la recuperación de un debate de lo común, posibilitando a la ciudadanía compartir y movilizarse en un nuevo espacio⁴⁸. Incluso la revolución tecnológica acuña una acepción de democracia como democracia líquida siguiendo la Teoría de la Modernidad de BAUMAN⁴⁹. Para VESTRI la democracia líquida *“es la suma de la democracia directa y participativa que se desarrolla a través de nuevas tecnologías que logran superar el límite representativo al que la ciudadanía le tiene rechazo y que identifican con la actual clase política”*⁵⁰.

En definitiva, la inclusión de instrumentos de democracia participativa en nuestras democracia representativa implica convertir en asuntos públicos las

⁴⁴ SUBIRATS, J., *Otra sociedad ¿Otra política?. De “no nos representan a la democracia de lo común”*, Icaria-Asaco, Barcelona, 2011, pág. 5.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 6.

⁴⁶ *Ídem*.

⁴⁷ *Ibidem*, págs. 6-7.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 7.

⁴⁹ VESTRI, G., “¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual, *Estudios de Deusto*, vol. 63/1, enero-junio 2015, págs. 403-422.

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 410.

cosas de la política, la política de las cosas que le interesan a la ciudadanía. Así pues, la inclusión de elementos de democracia participativa en nuestros sistemas de democracia representativa, conlleva la posible mejora de la calidad de la democracia en nuestras sociedades.

3. El principio democrático

El principio democrático durante el Estado liberal consiguió la “*extensión del principio de igualdad a la participación política, el reconocimiento de los derechos políticos*” a todos los ciudadanos sin distinción de sexo, raza o creencias religiosas. Al mismo tiempo establecía un sistema de gobierno de las mayorías con respeto a las minorías, elegido por el propio pueblo⁵¹.

La Constitución Española establece que el principio democrático se ejercita a través de la representación, pero contempla también la existencia de algunas figuras de participación directa o participativa integradas dentro del principio democrático. Ahora bien, la regulación de los mecanismos de participación de la ciudadanía ha sido muy restrictiva por parte del constituyente y del propio poder legislativo, que apenas ha desarrollado fuentes normativas en la materia –salvo la LODMR, que es en cierta medida una “ley singular”, que tuvo que aprobarse para la creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía-.

Nuestra Constitución instituye instrumentos para que la ciudadanía pueda ejercer de forma directa o participativa el principio democrático, a través de diferentes formas que encontramos en diversos artículos del texto constitucional. En concreto, nos referimos a los preceptos que contemplan las diversas modalidades de consultas populares por la vía de referéndum⁵², la iniciativa legislativa popular, y la participación en la Administración de Justicia y

⁵¹ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., “Sinopsis artículo 1”, *Portal constitución, Congreso de los Diputados*, 2005. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=1&tipo=2 (Consultado 15 de abril de 2021).

⁵² Artículos: 92.1, 151.2, 167.3 y 168.3 CE.

en la elaboración de disposiciones administrativas. Todas estas formas son ejercicios de la soberanía popular. Debemos recordar al respecto que GARCÍA ROCA admite que con asiduidad nuestros representantes consideran que el ejercicio de la soberanía popular en nuestro Estado se circunscribe únicamente a la democracia representativa⁵³.

En efecto, la Constitución configura el propio contenido del principio democrático, atendiendo a la idea de democracia establecida en ella⁵⁴, que debe de desarrollarse dentro del marco del Estado constitucional⁵⁵.

Las consultas populares se circunscriben al igual que las diferentes vías de participación ciudadana, como elementos del ejercicio directo del principio democrático.

La Constitución Española en su artículo 1.1 consagra que España es un Estado social y democrático de Derecho. El precepto no sólo posibilita la participación de la ciudadanía en la elección de los representantes dado el sistema de democracia representativa instaurado, pues permite la participación de la ciudadanía mediante organizaciones en aquellos asuntos de transcendencia de la *res pública*⁵⁶. Además, el artículo 1.1. CE recoge el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico español, que reconoce el respeto de las minorías y las normas que rigen la dinámica jurídico-política. Del mismo modo, esa traslación a la ciudadanía de la participación en los asuntos públicos persigue eliminar uno de los lastres del Estado español como puede ser la excesiva estatalización. La participación de la ciudadanía supone, en tal sentido, una desconcentración en la toma de decisiones desde una perspectiva multinivel y con la posibilidad de creación de órganos de

⁵³ GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 104.

⁵⁴ ARAGÓN REYES, M., "La eficacia jurídica del principio democrático", *cit.*, pág. 30.

⁵⁵ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., "La participación directa de los ciudadanos en la Constitución Española y las consultas populares en el ámbito estatutario", *Revista de Derecho Político*, núm. 96, mayo-agosto, 2006, pág.125.

⁵⁶ La tendencia legislativa en las regulaciones autonómicas en la materia apunta a la aparición de nuevos actores participativos, no sólo organizaciones, también personas a título individual o un conjunto de agregados de ciudadanas y ciudadanos no pertenecientes a ninguna organización, porque la participación es posibilitar a cualquier persona poder concurrir de forma activa a los procesos de consultas que se determinen.

democracia participativa en todos los niveles de gobierno y administración en los procesos de deliberación y adopción de decisiones.

Por lo que se refiere al ejercicio del principio democrático, nuestra Constitución en su artículo 14 establece la igualdad como derecho fundamental, que introduce en nuestro ordenamiento jurídico la imposibilidad de cualquier discriminación. Esta cuestión ocasiona en el marco del Estado social y democrático de derecho, que los poderes públicos tendrán que remover las circunstancias que pudieran discriminar a alguna persona en el ejercicio de los desarrollos de los derechos o principios derivados del principio democrático –como puede ser el derecho al sufragio o el principio de igualdad-⁵⁷.

Por otra parte, la Constitución contemplaba entre los actores de los procesos participativos a las organizaciones, mientras que los Estatutos de Autonomía de segunda generación, incorporan como novedad en el ordenamiento jurídico medios concretos para lo que vienen a denominar participación colectiva. Por tanto, la participación puede ser individual o colectiva, porque ha de recordarse cómo GARCÍA PELAYO consideraba que era lógica la irrupción de la ciudadanía en la política del Estado, debido a que las regulaciones del Estado afectaban a aquella, por lo que se produciría un intento de influencia por su parte⁵⁸. Ese intento de participación de la ciudadanía en la política del Estado determina las alternativas de consultas populares por vía de referéndum en la Constitución Española y de otras formas de participación del pueblo Español, siendo una forma de regular la relaciones entre los interesados o administrados y la toma de decisiones por parte del Estado.

Las consultas populares son el germen, en definitiva, de la participación directa o semidirecta de la ciudadanía en cuestiones de especial relevancia para el conjunto de la nación española.

⁵⁷ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., “Sinopsis artículo 1”, *cit.* (Consultado 15 de abril de 2021).

⁵⁸ GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1986, pág. 95.

Anteriormente poníamos de manifiesto cómo el principio democrático se convierte en elemento legitimador del origen del poder y de las acciones de los diferentes titulares del poder político. Sin embargo, ello no es suficiente para determinar cuál es la naturaleza y el contenido del principio democrático. En esencia la expresión principio democrático no aparece en el texto constitucional español, aunque hay diversos preceptos que la utilizan de algún modo. Por ejemplo, cuando la Constitución establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español; o los artículos 6 y 7 CE, cuando disponen que los partidos políticos en su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. O el propio artículo 27 CE cuando afirma que la educación debe estar fundamentada en valores y principios democráticos.

Es decir, hay un elenco de preceptos que aluden a la existencia del principio democrático sin referirse expresamente a él como tal. Al respecto, se puede decir que el principio democrático es un principio informador del ordenamiento jurídico español, que puede convertirse en un límite material no expreso al proceso de reforma constitucional.

Como sabemos, la reforma constitucional no tiene límites materiales expresos, pudiéndose decir que nuestro ordenamiento constitucionaliza una especie de *harakiri* constitucional en tanto se puede modificar todo. Ello es una singularidad en el derecho comparado, y no puede ser interpretado en sus términos literales, pues hay que encontrar algún principio que sirva de elemento de continuidad ante una posible reforma de la Constitución. Y ese principio, o esos principios, pueden ser muchos o varios; pero lógicamente si pensamos que estos principios son límites expresos tácitos a la reforma constitucional deben ser más bien pocos⁵⁹.

Es más, en esencia, el único principio que actúa como límite en materia de reforma constitucional es el principio democrático. Es decir, una Constitución o una reforma constitucional que no estuviese fundamentada en el principio democrático no podría ser una auténtica reforma de la Constitución y el texto resultante supondría más bien una ruptura constitucional. Dichas así

⁵⁹ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., "Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, págs. 261-288.

las cosas, el problema consiste en determinar cual es el contenido del principio democrático; y ahí los problemas son mayores⁶⁰.

En principio, podríamos señalar que el contenido del principio democrático son las grandes decisiones políticas que adopta el poder constituyente y que en ningún modo pueden desaparecer sin que desaparezca al propio tiempo el principio democrático. Entre estas podríamos señalar a título de ejemplo las siguientes:

- 1. La proclamación del Estado social y democrático de derecho.
- 2. El principio de igualdad real y efectiva, especialmente de mujeres y hombres.
- 3. La soberanía popular, donde cada componente de la sociedad civil – ciudadana o ciudadano-, es titular de una parte proporcional de la soberanía, y por ende, la adición de todas las “soberanías individuales” conforma la voluntad general.

Porque las otras grandes soluciones que adopta el poder constituyente, o bien pueden ser incluidas en las anteriores, o bien sí que pueden ser modificadas. Si ello es así, si el principio democrático no solo afecta al origen del poder, sino que debe de determinar la legitimación de toda la actuación de los poderes públicos, es lógico entonces que esa actuación de los poderes públicos deba contar también con la participación de la ciudadanía a la hora de adoptar las decisiones. Y en esta participación de la ciudadanía es donde se inserta la problemática de las consultas populares.

En definitiva, recapitulando, la Constitución Española establece que el principio democrático se ejercita a través de la representación, pero no se obvia la existencia de algunas figuras de participación directa o participativa integradas dentro del principio democrático.

SCHNEIDER aseveraría que un Estado democrático moderno no puede renunciar al principio de representación, pero tampoco puede excluir el concepto de participación, puesto que ambos son manifestaciones del principio

⁶⁰ DÍAZ RICCI, S. M., *Teoría de la reforma Constitucional*, UNAM-UCM Ediar, Buenos Aires, 2004, págs. 303-338.

democrático y de la soberanía popular, que se complementan y se apoyan mutuamente en su relación⁶¹.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto al principio democrático, se podría calificar como restrictiva. Obviamente no podemos soslayar que en ocasiones el principio democrático se utiliza para justificar y solucionar cualquier problema político, atendiendo a que el principio supone *“la intervención del demos”*, y puede justificar incluso soluciones radicales⁶². Por ello, en cierta medida se puede llegar a entender la interpretación restringida del principio democrático que realiza el Tribunal Constitucional. Muestra de la jurisprudencia constitucional en la materia son las siguientes sentencias: en primer lugar, la STC 116/1994, de 18 de abril, considera que el principio democrático *“es una de las reglas y principios constitucionales que afecta a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio”*. En segundo lugar, la sentencia 9/2015, de 2 de febrero, señala en relación al principio democrático, que es la *“participación de los ciudadanos a través de sus representantes electos en la elaboración de las normas primarias”*. En tercer lugar, podemos agrupar una serie de sentencias del Tribunal Constitucional que se producen como consecuencia de procesos autonómicos de consulta no contemplados en la legalidad vigente. En concreto nos referimos a las cuestiones relativas a la secesión de Cataluña o País Vasco, de ahí las sentencias 31/2010, de 28 de junio y 103/2008, de 11 de septiembre. En las dos Comunidades Autónomas se esgrimía el principio democrático para la celebración de las consultas secesionistas, e igualmente para fundamentar el derecho a decidir⁶³. Por el contrario, el Tribunal Constitucional ha determinado claramente en relación al principio democrático y sobre las cuestiones en las que se pueden pronunciar la ciudadanía de las Comunidades Autónomas, como muy bien recoge PÉREZ ALBERDI, que *“(…) a lo que obliga el principio democrático es a atribuir un peso considerable a la voluntad de una comunidad libremente expresada a través de los*

⁶¹ SCHNEIDER, H.-P., *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991.

⁶² ÁLVAREZ CONDE, E., “El principio democrático”, cit., págs. 166-167.

⁶³ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base a la competencia estatutaria de consultas populares”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, mayo-agosto 2015, pág. 115.

*procedimientos constitucionales y legales, y eventualmente, a través de una reforma constitucional (STC 42/2014, FJ, 4)*⁶⁴.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación al principio democrático es de carácter sectorial, al aproximarse al principio democrático de manera defectuosa y poco sistemática. Dado que el principio democrático se utilizará para prevenir o resolver crisis, hubiera sido deseable una jurisprudencia en relación al principio democrático más sistematizada y no pensada para la resolución de crisis coyunturales⁶⁵.

4. Democracia representativa

En primer lugar, por democracia representativa entendemos la *“forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus representantes en el Parlamento o asamblea, que a su vez designa y controla a la presidencia del Ejecutivo y a su Gobierno”*⁶⁶. Fue en la Revolución Francesa cuando se produce un punto de inflexión en relación a la democracia representativa, tanto cuantitativo como cualitativo. Desde ese momento el pueblo se convierte en protagonista y exige *“su derecho a ser representado”*⁶⁷. La democracia representativa permite el desarrollo hacia sociedades más complejas y numerosas, mediante la ficción de manifestar la voluntad del pueblo mediante representantes⁶⁸. Incluso ARAGÓN considera que el modelo representativo permite la supervivencia del Estado, con limitaciones y responsabilidades para aquellos que detentan la representación⁶⁹.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 117.

⁶⁵ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., págs. 80-81.

⁶⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Democracia representativa”, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, <https://dpej.rae.es/lema/democracia-representativa> (Consultado el 1 de abril de 2021).

⁶⁷ PAOLI BOLIO, F.J., “Crisis de la democracia representativa”, *REVISTA IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 4, núm. 25, verano 2010, pág. 162.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 166.

⁶⁹ ARAGÓN REYES, M. *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 471.

La introducción de mecanismos participativos en la actuación de los poderes públicos supone la incorporación de mecanismos de control al poder. La democracia representativa prima en España sobre la democracia directa o participativa, aún teniendo el texto constitucional constantes referencias a mecanismos de participación de la ciudadanía en los diferentes ámbitos sociales. En este sentido TORRES DEL MORAL pone de relieve que *“si bien nuestra Constitución es pródiga en preceptos reconocedores de formas de participación política directa, ya es menos generosa en cuanto a su extensión e intensidad”*⁷⁰.

Respeto a esta cuestión, el legislador constituyente se decanta por la democracia representativa, que se establece motivada por cuestiones de índole histórica. Así, por una parte, el régimen precedente no democrático había utilizado mecanismos de democracia directa para legitimar algunas de sus decisiones. Por otra parte, los partidos políticos españoles en situación de clandestinidad durante el régimen franquista, necesitaban recobrar un papel central en la vida política española y en su sistema político, cuestión que redujo la intensidad del constituyente en cuanto al desarrollo e implantación de figuras de participación política de la ciudadanía de forma directa o mediante las consultas populares. Por tales motivos, la Constitución no reconoce la democracia directa más allá de las consultas populares por la vía del referéndum o del concejo abierto a nivel local⁷¹.

BUENO ARMIJO se posiciona en los mismos términos, considerando que la Constitución Española de 1978 e incluso los trabajos parlamentarios previos se decantan por la democracia representativa. Aunque encontremos en la Constitución Española instrumentos de democracia directa o participativa, no se puede rehuir de la regulación tan cautelosa y limitada. Se convierte así a los instrumentos de democracia directa o participativa en la excepción, y a la democracia representativa en la regla. Esa posición que adopta el constituyente en 1978 viene dada al considerarse la democracia representativa como más factible para consolidar la joven democracia española, basada en

⁷⁰ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Tomo I: sistema de Fuentes/sistema de derechos, 5ª Edición, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, pág. 78.

⁷¹ A excepción en el ámbito municipal, de la figura del concejo abierto –artículo 140 CE-.

partidos políticos fuertes, mientras se eliminan los temores populistas que pudieran derivar de instrumentos de democracia directa o participativa, y que podrían poner en peligro el funcionamiento del propio sistema democrático que acababa de dar los primeros pasos en España⁷².

Una de las debilidades más frecuentes que se achaca a la democracia representativa es la posible desconexión entre representantes y representados, que evidencia una posible falta de representatividad real por parte del Parlamento respecto de la ciudadanía⁷³.

La crisis de la democracia representativa hace necesaria la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, generando un espacio discrecional de actuación ante los altos índices de desafección política. Más aún, como STUART MILL señala, algunas de las causas de la desafección política son que *“el hombre que no participa en los asuntos públicos de su país ve agotadas sus capacidades intelectuales y morales, y limitados y frustrados sus sentimientos. La participación supone un valor democrático en sí mismo considerado, en la medida que constituye una expresión de la autonomía y, en definitiva, de la libertad del ser humano”*⁷⁴. Conviene subrayar, no obstante, que la crisis no sólo afecta a la democracia representativa, también a la democracia y a las instituciones del Estado constitucional⁷⁵.

Una de las principales debilidades de la democracia representativa en España, es que se centra en el excesivo papel de los partidos políticos, que en ocasiones más bien parece aproximarse a lo que la doctrina califica como un Estado de partidos⁷⁶.

⁷² BUENO ARMIJO, A., ““Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, 2008, septiembre-diciembre, págs. 198-199.

⁷³ Sobre esta cuestión tan extendida en cuanto a las carencias de la democracia representativa, han trabajado muchos autores, entre ellos, PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994, pág. 29.

⁷⁴ STUART MILL, J., *Sobre la libertad*, Sarpe, Madrid, 1984.

⁷⁵ VERGOTTINI, G. de, “Referéndum y Secesión”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pág. 118.

⁷⁶ Este contexto en los que los partidos políticos ganan peso en los sistemas parlamentarios viene dado por la proliferación de los fascismos que en cierta medida representaban ideas un tanto arcaicas presentes en nuestra historia constitucional de despotismo ilustrado: *“todo para el pueblo español, pero sin él pueblo español”*. GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

Las soluciones a las carencias de la democracia representativa pueden resolverse mediante el incremento de la participación ciudadana y, por ejemplo, con la implementación de las consultas populares en la toma de decisiones de los poderes públicos. Por consiguiente, para reducir sus déficits democráticos⁷⁷ desde la democracia representativa se pueden desarrollar acciones que fomenten el desarrollo de la participación, la buena administración o la transparencia.

Los partidos políticos se han convertido en los auténticos protagonistas a la hora de conformar las instituciones y la toma de decisiones públicas. Dicho papel central de las formaciones políticas ha generado un cierto desapego de la ciudadanía hacia los asuntos públicos, como consecuencia del papel casi residual que ha tenido la ciudadanía en la participación de las cuestiones públicas. Las reformas legislativas y estatutarias incorporan instrumentos de democracia participativa para hacer a la ciudadanía más participe en la adopción de decisiones públicas⁷⁸. Con respecto al cumplimiento de los objetivos de las reformas legislativas cabría analizar los resultados de su implementación. Para ello consideramos necesario no sólo un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas, sino una trazabilidad de la legislación desarrollada. En otras palabras, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas se nos ofrece una radiografía de la implantación de la ley, mientras que desde la doctrina constitucional podemos ofrecer un análisis multidimensional de la norma participativa, es decir la resonancia magnética. En definitiva, desde la perspectiva de la trazabilidad constitucional la acción se analiza en el marco constitucional, atendiendo a su complejidad y características, y no como una disposición legislativa aislada.

En conclusión, se precisa de una reforma de las propias instituciones representativas para salir de la crisis que afecta al sistema representativo, sin obviar que la democracia representativa que es la forma desarrollada hasta la

⁷⁷ Al respecto podemos consultar la Declaración nº 17 anexa al Tratado de la Unión Europea de 1992, que aborda las dificultades de la construcción europea en cuanto al distanciamiento con la ciudadanía derivadas de la complejidad del propio proceso.

⁷⁸ SÁENZ ROYO, E., "Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la ley", *Deliberación, Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 1, 2010, págs. 43-45.

actualidad, ha permitido el desarrollo de la democracia⁷⁹. De ello se infiere siguiendo a LUCIANI o CASTELLÀ, que en relación a otros modelos de democracia como la participativa o directa, éstas “*solo tienen sentido dentro de la democracia representativa*”⁸⁰.

5. Democracia deliberativa

La democracia deliberativa pretende impulsar a la democracia representativa en la crisis en la que entra a lo largo del siglo XX⁸¹, que se plasma en el endémico problema de la democracia representativa sobre la desafección de la ciudadanía a las instituciones, acompañado por el distanciamiento entre los representantes y los representados.

Se debe agregar que además de BESSETE gran parte de la doctrina académica ha profundizado en el término democracia deliberativa. Para HABERMAS la democracia deliberativa responde a un modelo de respeto de los principios constitucionales y seguimiento de los procedimientos institucionalizadas de comunicación, que permite la adopción de decisiones. La deliberación y cooperación entre las personas que conforman la sociedad se convierten en un elemento básico de la política en lo que se refiere a la toma de decisiones. Ahora bien, existen algunas debilidades dentro del propio sistema como es la utilización por parte de los gobernantes de la comunicación persuasiva para alcanzar intereses o imponer determinados principios, cuestión que puede desnaturalizar la propia democracia deliberativa⁸². Por su parte, COHEN sintetiza el concepto de democracia deliberativa aludiendo a “*una*

⁷⁹ CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”, en GUTIÉRREZ GUIERRÉZ, I. (COORD), *Democracia indignada*, Comares, Granada, 2014. págs. 149-152.

⁸⁰ *Ibidem*, pág. 146.

⁸¹ El término es acuñado en 1980 por BESSETTE, J.M. “*Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*”, en *How Democratic is the Constitution?*, AEI Press, Washington, D.C., 1980 págs. 102–116.

⁸² CUCHUMBÉ HOLGUIN, N. J. y GIRALDO CHAVARRIAGA, J.A., “Aproximación a la democracia deliberativa por Habermas”, *Discusiones Filosóficas*, núm. 22, enero-junio, 2013, págs. 141-159.

asociación democrática en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de sus asociados”⁸³, formando parte de las concepciones republicanas del autogobierno⁸⁴. Por último, uno de los destacados referentes en la materia es RAWLS. Desde su perspectiva, “(Los) elementos esenciales de la democracia deliberativa son tres. El primero es una idea de razón pública, pues no todas las ideas de razón pública son iguales. El segundo es un marco de instituciones constitucionales democráticas que establezcan el escenario para cuerpos legislativos deliberantes. El tercero es el conocimiento y el deseo de los ciudadanos de seguir la razón pública y realizar su ideal en su comportamiento político”⁸⁵.

En pocas palabras, COHEN atendiendo a los parámetros de RAWLS señala en relación a la política democrática que es “la deliberación pública sobre el bien común, que requiere alguna forma de igualdad manifiesta de los ciudadanos, y conforma la identidad y los intereses de los ciudadanos de un modo que contribuye a la formación de una concepción pública del bien común”⁸⁶.

Por tanto, en una aproximación al concepto se puede señalar que “El término democracia deliberativa designa un modelo normativo que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas. Con este modelo de democracia no se procede propiamente a una innovación de la democracia, sino a una renovación de la misma: la deliberación trasladada al ámbito político implica una exigente concreción del ideal participativo que encarna la noción de democracia”⁸⁷.

⁸³ COHEN, J., Deliberación y legitimidad Democrática, *cit.*, pág. 127-128.

⁸⁴ *Ibidem*, págs. 127-145.

⁸⁵ RAWLS, J., *Derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, 2001, pág. 163.

⁸⁶ COHEN, J., Deliberación y legitimidad Democrática, *Cuaderno Gris*, núm. 9, 2007, pág. 129.

⁸⁷ VELASCO, J. C., “Democracia y deliberación pública”, *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*, núm. 6, 2009, págs. 70-79.

La democracia deliberativa pretende conciliar la democracia representativa con el establecimiento de los principios de racionalidad e imparcialidad en la toma de decisiones, que debe ser consecuencia de una deliberación pública de la ciudadanía. Para HABERMAS consiste en la extensión de la acción comunicativa al ámbito de las instituciones⁸⁸.

Es un método que ofrece a la toma de decisiones aportaciones relevantes, para que tengan más información la Administración o nuestros representantes a la hora de adoptar acuerdos e iniciativas. Ello además de mitigar la desafección política de la ciudadanía o, en otras palabras, reducir la distancia entre los representantes y los representados.

La deliberación pública puede obligar a tomar en consideración los intereses ajenos, e incluso no se puede simplemente ignorar las visiones de las minorías, argumentando que su visión no es representativa debido a que no contempla la visión mayoritaria de la sociedad. En consecuencia, es indefendible públicamente no respetar las posiciones de las minorías. La participación ciudadana supone el traslado de la discusión de los problemas colectivos del centro a la periferia de la arena política o de la gestión de los asuntos públicos, para que la ciudadanía participe en la concreción del interés general⁸⁹. En otras palabras, es dotar de la relevancia que merece a la participación ciudadana siendo un instrumento imprescindible en la gestión de los asuntos públicos y no solamente un elemento secundario de los procesos de adopción de decisiones.

La deliberación pública tiene ventajas tanto para la ciudadanía como para sus representantes, apostando por decisiones de más largo plazo consensuadas en un diálogo cívico y, por tanto, menos interesadas en sus provechos particulares o inmediatos, favoreciendo el debate de argumentos y posiciones para tomar una decisión que afecta a cuestiones públicas. Por otro lado, existen críticas que tildan a la democracia deliberativa como elitista, debido a que toda la ciudadanía no dispone de las mismas condiciones para

⁸⁸ HABERMAS, J., "Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia", en *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 363-406.

⁸⁹ RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., "Participación ciudadana en el ámbito local", en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Lustel, Madrid, 2011, pág. 1421.

participar en un proceso deliberativo, ya sean culturales, formativas o económicas⁹⁰. Incluso por la imposibilidad de algunas personas para conciliar su vida familiar, laboral, personal como integrante de una ciudadanía activa.

La primera alternativa a la democracia representativa como ya hemos puesto de relieve, aunque las posiciones doctrinales no sean coincidentes en este sentido, pueden situarse en la llamada democracia deliberativa. Esta tiene sus orígenes en la centralidad del parlamento en el sistema demoliberal, es decir, el órgano representativo por excelencia del sistema liberal es el parlamento, quien toma sus decisiones de una forma concreta, deliberando entre las diversas opciones políticas que se plantean en cada momento. Pero con una característica fundamental que la diferencia de otros órganos: esta deliberación es pública⁹¹, es decir, es conocida por toda la ciudadanía, mientras que a las deliberaciones que lógicamente tienen lugar en otros órganos constitucionales les falta esta característica de la publicidad y, por lo tanto, a priori no son conocidas por la ciudadanía⁹².

La condición de los parlamentos como órganos deliberantes, y la publicidad de esas deliberaciones y decisiones correspondientes, se convierten en una nueva forma de legitimación de la actuación de determinados órganos o centros de poder. Y lo que es más importante, con la publicidad de estas decisiones se va formando y creando lo que el movimiento fisiócrata en el siglo XVIII denominó la opinión pública⁹³. De este modo, la opinión pública no se convierte únicamente en una fuente de legitimación del poder, sino también en una fuente de legitimación de la actuación de las instituciones, que supone la segunda de las grandes manifestaciones que veíamos del principio democrático.

Ahora bien, este carácter de democracia deliberativa del Estado liberal solo se reduce a una institución, al parlamento, sin que se extienda a otras instituciones y sin que se produzca una democracia deliberativa por parte de la

⁹⁰ VELASCO, J. C., "Deliberación y Calidad de la democracia", *Claves de la razón práctica*, nº 167, 2006, págs. 36-43.

⁹¹ SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pág. 365.

⁹² LÓPEZ AGUILAR, J.F., "Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 2, 1997, págs. 195-222.

⁹³ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, *cit.*, págs. 45-46.

ciudadanía, sino únicamente por parte de sus representantes en el parlamento. El siguiente paso será trasladar esa deliberación sobre los asuntos públicos al ámbito estricto de la ciudadanía, porque el parlamento va a perder en buena parte, su condición de órgano con un carácter deliberante. El parlamento ya no va a ser el órgano creador por excelencia de la opinión pública, sino que esta se crea al margen del parlamento, institución que se convierte en una mera caja de resonancia de la opinión pública expresada fuera del mismo. La opinión pública actualmente se genera en los medios de comunicación social e incluso en un ámbito en concreto como internet o las redes sociales. Es decir, si nos damos cuenta, cada vez que el principio democrático intenta adentrarse en las estructuras y en la vida política de la ciudadanía, el principio monárquico reacciona resistiéndose a la penetración de aquel. Frente al carácter deliberativo de la democracia parlamentaria el principio monárquico logrará que los parlamentos pierdan esta condición, y que la deliberación de las grandes cuestiones se produzca al margen de aquellos, con lo cual estos pierden su papel de órganos centrales del Estado liberal⁹⁴.

El parlamento con la propia evolución del Estado, ha perdido su papel nuclear en la vida política, desde la perspectiva de la dirección política de los asuntos del Estado, recayendo esta función en el poder ejecutivo. En definitiva, como tantos tratados de derecho constitucional han tenido oportunidad de desarrollar, los parlamentos han reducido progresivamente competencias a favor de otros órganos, principalmente del poder ejecutivo⁹⁵. En la actualidad los gobiernos disponen de mayor capacidad de intervención directa en los asuntos públicos, e incluso disponen de la posibilidad dentro del marco constitucional, de la aprobación de normas con rango de ley –decreto ley-, cuestión reservada clásicamente al parlamento⁹⁶. De modo que, como hemos visto, la evolución del Estado ha supuesto en un primer momento una traslación del poder central del Rey al parlamento, y en un segundo momento, de los parlamentos a los ejecutivos. En la actualidad se precisa de dotar de mayor capacidad a la sociedad civil en la participación y deliberación de las

⁹⁴ ÁLVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1987 págs. 55-60.

⁹⁵ *Ídem*.

⁹⁶ TUR AUSINA, R., “La participación de la oposición en el control de los Decretos-Leyes”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, págs. 91-93.

cuestiones públicas a cambio de una reducción de las facultades de los poderes establecidos.

La participación ciudadana determina el desarrollo de la ciudadanía misma, generando una conciencia cívica y una realidad social participativa que favorece la mejora de la calidad democrática de las sociedades. Hay que tener en cuenta que una sociedad que forme a la ciudadanía en democracia y en su implicación en los asuntos públicos contribuye a una cultura democrática avanzada. Por ello es fundamental que todo proceso participativo tenga una fase de información y otra de formación o capacitación, para dotar a la ciudadanía de los conocimientos, capacidades y habilidades adecuadas para una participación de calidad en los procesos de consultas ciudadanas.

Posiblemente, la implantación de estos mecanismos participativos podrá minimizar la desafección de la ciudadanía; aunque incluso dentro de las sociedades democráticas avanzadas pueden aparecer individuos que atenten de forma indiscriminada contra la propia sociedad, al atacar a cualquiera de los miembros que la conforma sin mediar cuestión alguna. En este sentido queremos poner sobre la mesa que estos mecanismos pueden frenar la falta de integración de determinadas personas de la sociedad –como pueden ser los inmigrantes o las personas que no disponen de una alfabetización digital, en los casos que las consultas populares sólo se realicen por vía telemática-, lo que puede degenerar en marginalidad o exclusión. En definitiva, un caldo de cultivo adecuado para actitudes poco cívicas o incluso lesivas para los derechos de las personas.

En definitiva, las consultas serían un mecanismo adecuado de democracia deliberativa, donde se requiere que las personas o la ciudadanía que interviene en un proceso participativo no sólo aporten ideas, sugerencias o alternativas, sino que sean actores activos en la adopción de las decisiones que afectan a los asuntos públicos. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la democracia deliberativa es sólo una forma concreta de democracia participativa, que se caracteriza porque interviene en el proceso de adopción de la decisión.

Por último, en cuanto a los procesos deliberativos mediante consultas populares hay que tener en cuenta que algunos actores como los partidos

políticos o los grupos de presión pueden utilizar argumentos que parecen estar orientados a fines generales, pero que realmente persiguen unos fines particulares o sectoriales. Por tanto, cabe que se analicen las decisiones públicas resultado de un proceso participativo, no sólo desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas sino también desde la trazabilidad del proceso participativo. La trazabilidad en los procesos participativos es la transposición de la técnica de otras disciplinas científicas como las agroalimentarias o médicas, con el objetivo de ver la incidencia y desarrollo de la decisión política no sólo a nivel micro sino también macro dentro de nuestro sistema democrático. En otras palabras, la ciencia política se ocupa del análisis de las políticas públicas concretas, pero el derecho constitucional como disciplina académica haciendo uso de la trazabilidad puede analizar un proceso deliberativo determinado en el marco de un sistema democrático.

6. Democracia participativa

La democracia participativa es la última evolución de la democracia en el Estado moderno, combinando el principio de representación con el aumento de la participación de la ciudadanía mediante instrumentos deliberativos o participativos. Supone que la democracia representativa aglutina las instituciones clásicas de la democracia representativa e incorpora instrumentos en los que la ciudadanía puede intervenir en los asuntos públicos⁹⁷. Se puede señalar que su desarrollo se produce desde el último tercio del siglo XX en los denominados núcleos de intervención participativa⁹⁸, siendo característica de la democracia participativa la participación directa de la ciudadanía en el ejecutivo la generación de la opinión política resultado de un proceso de deliberación, y

⁹⁷ CONEJERO PAZ, E., "Globalización, gobernanza local y democracia participativa", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 52-53, 2005, págs. 24-25.

⁹⁸ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 119-121.

la adecuación del modelo a cada sociedad⁹⁹. La democracia participativa se define por la mayor implicación de la ciudadanía, reforzando la participación directa y semidirecta¹⁰⁰. Cabe señalar en relación a la participación directa, que la misma conlleva que la ciudadanía se convierta en la responsable de la adopción de las decisiones políticas¹⁰¹. Todas estas observaciones permiten categorizar la democracia participativa desde diversos enfoques, como la deliberativa, la directa y la democracia radical o pluralista.

En consonancia con los argumentos esgrimidos, la democracia participativa iría dirigida a complementar a la democracia representativa, con la implementación de instrumentos para la participación de la ciudadanía junto al ejecutivo: por un lado, reduciendo la distancia entre representantes y ciudadanía, y por otro, dotando de un control más riguroso por la ciudadanía a sus gobernantes, con instrumentos como las iniciativas o consultas populares¹⁰². Pero además de completar a la democracia representativa, la democracia participativa puede ser el *“estadio más avanzado del concepto de Democracia. Es la Democracia como valor social y no apenas como procedimiento”*¹⁰³.

Merece destacarse la definición de democracia participativa que realizan GANUZA FERNÁNDEZ y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR y que consideramos muy apropiada, cuando señalan que *“aquel sistema de democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible”*¹⁰⁴.

⁹⁹ CONEJERO PAZ, E., “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, *cit.*, págs. 25-26.

¹⁰⁰ ALMAGRO CASTRO, D., “La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 174, 2016, págs. 173-193.

¹⁰¹ CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a las instituciones”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013, págs. 202-233.

¹⁰² RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, *cit.*, págs. 126-127.

¹⁰³ CRUZ, P. M., “A democracia representativa e a democracia participativa”, *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, núm. 13, 2010, pág. 212.

¹⁰⁴ GANUZA FERNÁNDEZ, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C., *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pág. 8.

Por otra parte, también existen autores aunque en número reducido, que cuestionan la democracia participativa, como TOURAINE, quien sostiene que “(...) *la degradación de la idea democrática en un ideal de gestión directa tanto más admirado como se sabe imposible*”¹⁰⁵. Igualmente, dicho autor pone un especial énfasis en la posibilidad del uso populista de la ciudadanía por parte de los gobiernos, y considerando que si la democracia deja de ser deliberativa ello implica un debilitamiento de la misma¹⁰⁶.

Desde nuestra posición y en consonancia a los argumentos de LUCIANI o CASTELLÀ consideramos que la democracia participativa solo puede desarrollarse en el marco de una democracia representativa, como complemento, no como alternativa a la democracia representativa¹⁰⁷.

La democracia representativa es imperfecta, por ello la inclusión de instrumentos de democracia participativa favorece indiscutiblemente la eliminación de las carencias de aquella, incidiendo de forma especial en la reducción entre la distancia existente entre representantes y representados. Ahondando en la cuestión podría decirse que una carencia de suficiente participación de la ciudadanía en los asuntos de sus poderes públicos “*fomenta la corrupción (...), la apatía como la inhibición generan una desinformación creciente (...) la democracia pierde legitimidad y corre el peligro de convertirse en puramente formal (...). El desinterés (...) cava una sima infranqueable entre la sociedad real y los organismos que la dirigen*”¹⁰⁸. BUENO ARMIJO la considera como la tercera vía, cuestión vinculada a la reforma o implementación de instrumentos participativos ante las nuevas circunstancias derivadas de la desafección política¹⁰⁹. En cierta medida consideramos que no es nada desacertada la afirmación, ya que el contexto actual no guarda relación con la situación en la que se desarrolló la democracia directa pura – BUENO ARMIJO considera la democracia directa pura aquella a la que le

¹⁰⁵ TOURAINE, A., *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, pág. 26.

¹⁰⁶ *Ibidem*, págs. 230-254.

¹⁰⁷ CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”, *cit.*, pág. 146.

¹⁰⁸ VELASCO, J. C., “Deliberación y Calidad de la democracia”, *cit.*, págs. 36-43.

¹⁰⁹ Cabe señalar que la “Tercera vía” responde a una obra de ANTHONY GIDDENS, que analiza la situación de la socialdemocracia europea y la necesidad de un cambio radical de la ideología para poder subsistir y atender a las necesidades reales de la ciudadanía. La plasmación de esta teoría tuvo lugar con el Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair.

corresponde la capacidad de decisión sólo a la ciudadanía, y por tanto su participación es vinculante- o la representativa. De aquí la necesidad de estas vías mixtas de participación.

En algunas ocasiones la democracia participativa se confunde con otros fenómenos participativos, ocasionando opiniones poco acertadas desde nuestra perspectiva. Así, por ejemplo puede ser el caso de la confusión entre las diferentes vías de consultas populares, que parecen restringirse al ámbito del referéndum, cuando en realidad se dispone de otras vías de consultas populares. Además, existe una confusión entre los mecanismos de democracia directa, deliberativa y participativa, identificándolos como iguales o con las mismas características que sus precedentes en regímenes jurídicos anteriores. Como hemos señalado con anterioridad, dentro de la democracia participativa se incluyen varias vías, como son las deliberativas, donde la ciudadanía participa directamente en el proceso de adopción de una decisión pública, de las otras formas de democracia participativa donde la decisión corresponde a un órgano público determinado. En este sentido, podemos señalar que la democracia deliberativa *“designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca coordinar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas, que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas”*¹¹⁰.

Por consiguiente, es fundamental que la ciudadanía vea reflejados sus intereses en las formaciones políticas, pues en caso de que eso no suceda se produce la desafección. Podemos hablar de la necesidad de que en los sistemas democráticos se alcance un estadio de democracia identitaria donde los representantes reflejen los intereses de la ciudadanía, y donde no exista diferencia entre las pretensiones de los representantes y sus representados. Por tanto, es necesario recalcar que la democracia identitaria es una identificación entre las propuestas de los representantes y las demandas de la ciudadanía. No obstante, se precisa de un proceso deliberativo adecuado para la integración de las diversas posiciones existentes en nuestras sociedades

¹¹⁰VELASCO, J. C., “Democracia y deliberación y pública”, *cit.*, 2009, pág. 75.

populares en una posición común o compartida por todas las partes. En definitiva, ante la diversidad de la sociedad y sus posiciones se requiere del proceso deliberativo como instrumento de implicación de la ciudadanía y ofreciendo una solución común en la que han participado. Ahora bien la ciudadanía al sentirse activa y participe de la gestión de lo público, acepta como propia una posición que era diametralmente diferente a su posición inicial.

Por otro lado, encontramos en ocasiones que los términos democracia directa y democracia participativa se utilizan como sinónimos, cuestión que consideramos errónea, debido a que la democracia participativa puede utilizar mecanismos de democracia directa con diversas formas e intensidades, pero ello no significa que los dos conceptos se puedan utilizar indistintamente.

La democracia directa se articula en nuestro Estado como un mecanismo complementario debido al uso que había realizado el régimen no democrático precedente –por ejemplo, con las consultas populares por la vía del referéndum-. Ese contexto ocasiona que se prime la representación de los partidos políticos que serán la muestra del pluralismo político, como hemos señalado con anterioridad. Por tanto, la participación política incluye dos vías de participación mediante la democracia representativa y con instrumentos de democracia participativa. En la democracia representativa, la ciudadanía reduce su actuación a la elección de los representantes, siendo estos quienes adoptan las decisiones públicas. Sin embargo, en la democracia participativa la ciudadanía participa en todo el proceso de debate de las alternativas en relación a cuestiones públicas, e incluso puede intervenir en la decisión pública. En este último supuesto estamos ante un caso de democracia deliberativa. En definitiva, la democracia deliberativa es un tipo específico de democracia participativa donde la ciudadanía participa en la adopción de la decisión.

Por último, nos tenemos que referir al modelo democrático de la democracia radical o democracia pluralista, que considera la existencia de un conflicto endémico en la sociedad democrática, por alcanzar el poder¹¹¹. Uno

¹¹¹ SERNA SERNA, P.P., “Democracia radical y ciudadanía”, *Eidos: Revista de Filosofía*, núm. 9, 2009, págs. 272-280.

de sus principales teóricos de la democracia pluralista es DAHL que considera la necesidad en las sociedades de múltiples centros de poder, donde la política debe de reflejar el mayor número posible de intereses, preferencias y valores de los grupos. Para ello, la ciudadanía debe de comprometerse con los asuntos públicos, junto con intentar lograr el consenso¹¹².

Por otra parte, algunas posiciones doctrinales cuestionan el modelo de democracia participativa al no poderse desarrollar en todos los niveles de gobierno, y en concreto a nivel estatal¹¹³. Desde nuestra perspectiva, la imposibilidad de desarrollos de instrumentos de democracia participativa no es adecuada, y consideramos que es posible su realización –muestra de ello fue la Convención ciudadana del Clima en Francia-, si bien es cierto que se precisa un desarrollo legislativo de los mecanismos de democracia participativa a nivel estatal¹¹⁴.

Respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su sentencia 119/1995 se pronuncia sobre los mecanismos de consulta y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los poderes públicos. En dicha resolución se reitera en sucesivas ocasiones la importancia de los mecanismos de democracia participativa y su existencia en nuestro ordenamiento. En este sentido, en su fundamento jurídico 6 se señala que *“se trata de una participación administrativa –prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución- que no es tanto una manifestación del ejercicio de cuando uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos (...) para que su voz pueda ser oída en las decisiones que les afectan”*; y prosigue el Tribunal afirmando que el *“ejercicio de estas formas de participación se atribuya, frecuentemente, a entidades de base asociativa o corporativa (...). Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de Democracia representativa ni en la Democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha*

¹¹² DAHL, R.A. *La democracia y sus críticos*, Paidós, colección Estado y Sociedad, Barcelona, 2000, págs. 386-388.

¹¹³ VEGA GARCÍA, P. DE, “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de estudios políticos*, núm. 100, págs. 30-32.

¹¹⁴ ALMAGRO CASTRO, D., “La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI”, *cit.*, págs. 173-193.

denominado democracia participativa". Desde nuestra posición, por un lado compartimos la relevancia de los mecanismos de democracia participativa que realiza el Tribunal Constitucional. Por otra parte, consideramos que los mecanismos de democracia participativa, son más que participación administrativa e incluso pueden ser instrumentos democracia participativa de la modalidad deliberativa, es decir que la ciudadanía participa en la toma de la decisión.

Muestra de los mecanismos en la democracia participativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es la participación de la ciudadanía en sondeos y encuestas, para conocer su opinión en la elaboración de disposiciones y actos administrativos.

Se rompe de esta forma con obsoletas concepciones de la libertad como límite frente al poder y se adopta una concepción activa de la participación ciudadana. Esta concepción supone construcción de una idea colectiva, además de la satisfacción de los diversos intereses y cuestiones que se plantean de forma independiente. En este sentido la participación se orienta a una intervención de la ciudadanía en las cuestiones públicas, incrementando su libertad a la hora de elegir o determinar cuestiones que afectan al interés general o al bien común. Esta concepción relativa al desarrollo por la ciudadanía de su libertad de participación, se inserta en la ausencia de coerción por parte de los poderes públicos para su ejercicio¹¹⁵. En definitiva, es una concepción de la libertad que realiza PETTIT desde la corriente doctrinal del republicanismo¹¹⁶.

La democracia participativa conlleva un cambio de paradigma de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. GARCÍA DE ENTERRÍA considera que dicha participación se encuadra en una dimensión funcional, en

¹¹⁵ LÓPEZ DE ROBLES ROJO, L., "La concepción republicana de la libertad en Pettit. Un recorrido histórico por Hobbes y Locke, *INGENIUM. Revista de pensamiento moderno*, núm. 3, enero-junio 2010, págs. 119-138.

¹¹⁶ TORRE, M. LA, "¿Libertad "republicana"? Oscilando entre liberalismo y democracia", *Revista de Estudios Culturales*, núm. 22, 2017, págs. 113-122.

la que la ciudadanía se transforma en una colaboradora de la Administración¹¹⁷.

La democracia participativa es un modelo que permite que las personas puedan organizarse de tal modo que ejerzan una influencia directa en las decisiones públicas. *“La democracia participativa es la creación de un mecanismo de deliberaciones mediante el cual el pueblo o un sector, con su propia participación, está habilitado para manifestarse por igual con puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios (...). Sin negar que todo sistema democrático eventualmente ha de descansar en decisiones mayoritarias, los mecanismos o instituciones de participación tienen el propósito de hacer hincapié en el pleno respeto a las minorías, sus opiniones y su amplia manifestación a través de un mecanismo participativo e institucionalizado”*¹¹⁸.

Respecto a la democracia directa, tenemos que considerar que es una forma de democracia participativa que es cuestionada por determinados posicionamientos doctrinales ante la inmediatez en la actualidad de tomar decisiones públicas o ante la complejidad de la agenda gubernamental. Estas posiciones ponen en entredicho a la democracia directa, porque cualquier proceso deliberativo precisa de un tiempo, y por otra parte, porque consideran que hay asuntos públicos que requieren de una capacitación para su resolución. La democracia participativa no es una participación desordenada, sino una disciplinada forma de participación, respetuosa con los intereses, principios e ideas de los demás. La democracia participativa pretende innovar la democracia representativa tradicional hacia sistemas con mayor grado de participación de la ciudadanía.

La democracia participativa hace hincapié de forma exclusiva en dar voz a la ciudadanía; es una nueva manera de hacer las cosas, en la que no cabe limitar la participación, debido que la participación puede mejorar la calidad de las democracias. En relación a la limitación de la participación, hay que intentar remover todos los obstáculos que puedan dificultar la participación de la

¹¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La participación del administrado en las funciones administrativas”, en *Libro de Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, Moneda y Crédito, Madrid, 1977, pág. 307.

¹¹⁸ NIETO CANOVAS, C. , *Filosofía y ciudadanía*, Editorial Club Universitario (ECU), Alicante, 2012, págs. 97-114.

ciudadanía, por eso un mismo instrumento participativo para conocer la opinión de la ciudadanía no puede implementarse de la misma forma, sin atender a las características de cada lugar. En consecuencia, debe de adecuarse cada proceso a las características de cada municipio y de su ciudadanía: no es lo mismo un municipio del interior que otro del litoral por lo que se refiere, por ejemplo, a la diversidad de la población; una cuestión que cabe tener en consideración en los procesos deliberativos.

No hay que confundir democracia participativa con democracia directa, tratándose con la primera, más bien de favorecer el desarrollo más amplio de la participación en un entorno institucional a personas que no pueden participar en consultas por la vía del referéndum, como pueden ser las personas menores de edad o los residentes que no son nacionales.

La democracia participativa mejora la calidad de vida de la ciudadanía al apreciar ésta su responsabilidad en la adopción de acuerdos, pudiendo convertirles en mejores ciudadanas y ciudadanos junto a otros factores – educación, los medios de comunicación profesionales y responsables, la ética pública-. En tal sentido, se podría observar como una ampliación de las capacidades de los miembros que conforman una sociedad. La democracia participativa hace uso, en resumidas cuentas, del conjunto de la ciudadanía, poniendo el valor la capacidad del conjunto y legitimando a las instituciones que adoptan este tipo de mecanismos en la toma de decisiones.

Por otro lado, las innovaciones tecnológicas suponen una transformación sustantiva de nuestras democracias, facilitando nuevas formas de gobierno más participativas. Autores como HASKELL afirman que las nuevas tecnologías *“nos dirigirán hacia un sistema de mayor diálogo y deliberación democrática que involucre a todos los ciudadanos y ciudadanas, o servirán para promover sobre todo la democracia instantánea plebiscitaria”*¹¹⁹.

Las formas más complicadas de participación, y para muchos las únicas auténticas, son aquéllas en las que se produce una interacción entre

¹¹⁹ Citado por GARCÍA GUITIÁN, E., “La democracia electrónica: un análisis desde la teoría política”, en *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del estado Autonómico*, s.f., págs. 3-4.

gobernantes y ciudadanía. Y aquí reside el principal desafío de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC's).

Respecto a las consultas populares existe una objeción bastante extendida entre los críticos a los instrumentos de participación, relativa a su practicidad, eficiencia o coste de los procesos. PARA DAHL aunque la democracia participativa posibilita la participación de la ciudadanía, tienen que darse las condiciones para que esa participación sea real, o que exista una igualdad entre la ciudadanía para que pueda participar. Esa preocupación sobre la igualdad política de las personas para poder participar en un plano político, jamás ha existido, la misma igualdad política de las personas para participar. Además, señala DAHL que para convertirse un país en democráticamente avanzado debería de regular deliberadamente sus estructuras económicas, sociales y políticas¹²⁰. Así, desde las posiciones críticas se considera que las consultas frecuentes a la ciudadanía pueden generarle una cierta apatía respecto a estos procesos. De la misma manera que la celebración consecutiva y en poco espacio de tiempo de procesos electorales reduce la participación, puede suceder lo mismo en los procesos de consultas ciudadanas. Ante estas críticas, pueden utilizarse las nuevas tecnologías para mitigar los costes y facilitar la participación de la ciudadanía.

En cualquier caso, necesariamente hay que tener presente la circunstancia de que la participación requiere fundamentalmente de "tiempo para ello". Por consiguiente, se debe lograr que los cauces participativos que se inserten posibiliten la participación de la ciudadanía, tomando en consideración el condicionante del tiempo en relación con las actividades profesionales y familiares. Por ello es adecuada una combinación de mecanismos de participación cuando se quiere conocer el parecer de la ciudadanía respecto de una cuestión, y de este modo que se pueda, en un mismo proceso participativo, participar de forma presencial o mediante tic's para favorecer la conciliación de la ciudadanía.

En nuestro ordenamiento, contamos con diversos órganos deliberativos de naturaleza orgánica, pero se precisa crear otros que posibiliten una

¹²⁰ DAHL, R.A. *La democracia y sus críticos, cit.*, págs. 386-388.

participación directa y en la cual puedan participar todos los componentes de la sociedad.

La democracia participativa ofrece el espacio que la ciudadanía reclama como una de las debilidades de la democracia representativa. La participación de la ciudadanía en instrumentos como las consultas populares aporta grandes sinergias: son una herramienta de cambio del paradigma de la ciudadanía, pues es un tránsito de administrado a ciudadana y ciudadano como parte activa en la acción de Gobierno y de la Administración. Estamos, por todo ello, ante la implementación en el sistema democrático de instrumentos democráticos orientados a la deliberación.

Las organizaciones supranacionales se hacen eco en sus pronunciamientos de las corrientes que reclaman una nueva gestión pública sustentada en la participación y la transparencia, y que favorecen así el desarrollo de una Administración deliberativa. Estos llamamientos parecen ser atendidos por los diversos poderes públicos españoles que en sus últimas disposiciones legislativas impulsan estos principios participativos y de transparencia como un elemento transversal de sus instituciones¹²¹.

¹²¹ Entre estas disposiciones legislativas de “última generación”, podemos encontrar en nuestro ordenamiento por ejemplo las siguientes leyes autonómicas: Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, o la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas de la Administración pública gallega.

Capítulo II. RÉGIMEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.- El Régimen jurídico constitucional de la participación ciudadana

1.1.- La participación política de la ciudadanía española

Las democracias no pueden obviar hoy la introducción de instrumentos de democracia participativa, que se convierten en una exigencia de la propia evolución del Estado democrático. Entre las diversas formas de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos que establece la Constitución, las más relevantes son las enumeradas en el artículo 23 CE, que son las dos formas clásicas de participación política: la representativa y la directa¹²², el sufragio pasivo y el sufragio directo. Asimismo, el artículo 23 de la Constitución reconoce el acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas. En relación a formas de participación TORRES DEL MORAL señalan que son igual de participativas la participación representativa y la directa, desde nuestra posición no pueden asimilarse de forma taxativa, ya que una afecta a la elección de personas y otra, a adopción de una decisión.

Los derechos de participación política son, dentro del conjunto que conforman los derechos fundamentales, aquellos que el individuo dispone por su condición de miembro de una determinada comunidad política¹²³. La filosofía de los derechos de participación responde al principio según el cual mediante ellos la ciudadanía participa directa o indirectamente, en la propia formación de la voluntad política. Un aspecto que exige una serie de prestaciones por parte del Estado, Comunidades Autónomas o entidades locales.

¹²² TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, cit., págs. 437-439.

¹²³ ÁLVAREZ CONDE, E., *Derecho constitucional*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 2008, págs. 533-534.

La Constitución proclama el carácter democrático del Estado y establece el pluralismo político como valor del ordenamiento jurídico (art. 1 CE), atribuyendo la soberanía al pueblo español. Asimismo, presenta la participación política en tres niveles diferentes: “1) como principio estructural y mandato a los poderes públicos (Título preliminar) (...), 2) como derecho fundamental (...) a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (...) (art. 23 CE) y 3) como conjunto de instituciones diseminadas a lo largo de la Constitución que expresan las diferentes formas del ejercicio de la democracia”¹²⁴.

Podemos señalar cómo entre los diversos instrumentos de participación de la ciudadanía que establece nuestra Constitución, y como ha tenido oportunidad de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional, nos encontramos en unos supuestos de participación política del artículo 23 de la Constitución o “del campo de lo político” y otras instituciones de participación en la vida cultural social o económica¹²⁵.

Así, la Constitución Española de 1978 desde sus primeras líneas muestra su objetivo de favorecer la participación de la ciudadanía, como ocurre en el preámbulo cuando se fija como objetivo el alcanzar una “*sociedad democrática avanzada*”. Además, a lo largo del texto constitucional nos encontramos con continuas referencias a la participación de la ciudadanía en diversos ámbitos, cuestión propiciada en cierta medida por el constituyente para establecer diferencias sustanciales con el régimen de derecho anterior que no era democrático¹²⁶. Todo ello viene dado por el cambio del estatuto

¹²⁴ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 4. La representación y la participación políticas, en CASTELLÀ ANDREU, J.M^a. (Ed.), *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Editorial, Barcelona, 2014, pág. 87.

¹²⁵ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Colección monografías, núm. 95, Madrid, 2013, pág. 35.

¹²⁶ Los regímenes no democráticos en ocasiones utilizan mecanismos de democracia participativa para avalar su continuidad o sus actuaciones, aunque estos institutos carecen de todas las garantías y condiciones que conforman los mecanismos democráticos que pretenden simular, una legitimación del régimen no democrático o autoritario. Como muestra de ello, durante el periodo de la dictadura de Francisco Franco Bahamonde, se aprobaría la Ley de Referéndum Nacional, el 22 de octubre de 1945, que posibilitó la celebración de varios referéndums a nivel estatal.

La primera consulta popular por la vía del referéndum se realizó el 6 de julio de 1957, para la aprobación de las cinco primeras Leyes Fundamentales.

La segunda consulta popular por la vía del referéndum durante el régimen franquista, se celebró el 12 de diciembre de 1966, teniendo como objeto la reforma parcial de las Leyes

jurídico-político del poder público, que de ser vigilante y represor pasa a ser conformador de la sociedad, promoviendo la necesidad de una ciudadanía activa en la participación¹²⁷.

1.2.- La participación en los asuntos públicos de la ciudadanía española

La participación de conformidad con la Constitución debe ser fomentada por los poderes públicos, favoreciendo las condiciones adecuadas para su ejercicio a través de múltiples vías y mecanismos.

Por otra parte, en la Constitución Española de 1978 la participación la podemos clasificar según lo dispuesto en el artículo 9.2, en económica, cultural, política y social¹²⁸. En cierta medida esa prolífica presencia de artículos vinculados a la participación no se corresponde ni con el desarrollo constitucional ni con el legal. Así pues, la doctrina considera que en nuestro ordenamiento constitucional prima la democracia representativa sobre la directa o la democracia participativa¹²⁹. En otras palabras, en nuestro Estado democrático la participación generalmente se desarrolla por representantes, siendo los partidos políticos protagonistas relevantes e incluso convirtiéndose por su especial papel nuclear en lo que doctrina ha denominado una

Fundamentales vigentes y añadir dos nuevas Leyes Fundamentales. Pero, sin lugar a dudas, destaca la tercera ocasión en la que se celebraron consultas populares siguiendo la disposición legislativa del año 1945, con motivo de la aprobación de la octava Ley Fundamental, la denominada Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política. Esta última disposición legislativa es considerada por algunos autores como la última ley del régimen franquista o la primera de la democracia. Incluso se ha señalado que la Ley 1/1977, para la Reforma Política fue la llave para abrir el grueso candado como afirma ALZAGA VILLAAMIL, del régimen no democrático de Francisco Franco Bahamonde. En LÓPEZ ULLA J.M., Capítulo III. La Transición política y la elaboración de la CE de 1978, en VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010, pág. 87.

Las tres consultas populares por la vía del referéndum celebradas durante la dictadura franquista fueron aprobadas por el pueblo español con un gran respaldo, superior en todos los casos al noventa por ciento. En concreto el 92.94% en la primera, 95.86% en la segunda y en la tercera se alcanzaría el 94%.

¹²⁷ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, cit., pág. 47.

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 437.

¹²⁹ Por citar algunos ejemplos: TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, cit., págs. 79-80, PÉREZ SOLA, AGUIAR DE LUQUE, entre otros.

“*democracia de partidos*”¹³⁰. Así pues, los partidos políticos son expresión del pluralismo político y de la manifestación de la voluntad popular, como establece la Constitución en su artículo 6, resultado de las formaciones que participaron en el proceso constituyente y que habían estado en situación de ilegalidad por la prohibición del pluralismo político en el régimen franquista¹³¹. Desde las posiciones del régimen sin embargo, se mantenía la existencia de un “*pluralismo político limitado*”¹³² de las propias élites, aunque podemos señalar que no era democrático al no estar permitidas las formaciones políticas de la oposición u otras fuera de la órbita política del régimen franquista.

En España el poder constituyente se decantó por la democracia representativa, regulando de forma excepcional (residual) las instituciones de democracia directa, y dejando en manos del legislador ordinario la regulación de las figuras de democracia participativa¹³³. Expresado en otras palabras, la Constitución Española establece una diversidad de formas para ejercer la democracia, en concreto mediante la democracia representativa, directa o semidirecta y participativa, aunque con una primacía de los instrumentos representativos.

En primer lugar, respecto a la democracia representativa la ciudadanía elige a una serie de instituciones representativas. En concreto se refiere a las elecciones para determinar la composición de las instituciones representativas de nuestro estado multinivel, como son: las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los plenos de los Ayuntamientos o la elección de los parlamentarios correspondientes a España en el Parlamento de la Unión Europea.

En segundo lugar, la Constitución incorpora mecanismos de democracia directa de la ciudadanía mediante las consultas populares por la vía del referéndum, y también a nivel municipal el Concejo abierto. En lo que atañe al

¹³⁰ Véase ÁLVAREZ CONDE, E., *El derecho de Partidos*, Colex, Madrid, 2004, ó GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo, cit. y El Estado de partidos, cit.*

¹³¹ BALAGUER CALLEJÓN, M^a. L., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2016, pág. 137.

¹³² CHUECA RODRÍGUEZ, R.L., “Sobre la relativa evolución del Régimen Franquista”, *Gerónimo de Uztariz*, núm. 3, 1989, pág. 45.

¹³³ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 4. La representación y la participación políticas, *cit.*, pág. 87.

Concejo abierto, tenemos que señalar que es un sistema propio y característico de la participación política directa de la ciudadanía en municipios con una población muy reducida –menos de cien habitantes, o en aquellos que tradicionalmente se hubiera desarrollado-. Se caracteriza por la elección directa del Alcalde por parte de la ciudadanía, y por reunirse en régimen asambleario.

Por otra parte, nos encontramos con la figura de la consulta popular por la vía del referéndum, que consiste en la elección mediante voto por parte de la ciudadanía de una cuestión de naturaleza política. La Constitución recoge cuatro tipos de consulta popular por la vía del referéndum: 1. Para asuntos o cuestiones de especial transcendencia (art. 92 CE), 2. La reforma constitucional, siendo obligatorio para las reformas agravadas de la Constitución (art. 168 CE) y a petición de un décimo de los miembros de una de las dos Cámaras de las Cortes Generales, para la reforma simple (art. 167 CE)¹³⁴. 3. Referéndums para la aprobación de algunos Estatutos de Autonomía y sus reformas. 4. Referéndums a nivel local previa autorización del Gobierno central.

Por último, la Constitución contempla unos instrumentos de participación semidirecta o participativa de la ciudadanía española, como son: la iniciativa legislativa popular, la participación en el Gobierno y la Administración pública en la función administrativa en la redacción de normas como reglamentos, procedimiento de audiencia antes de dictarse un acto administrativo o en la participación orgánica, el derecho de petición, la participación en el Poder Judicial o la Participación sectorial –en consejos sociales órganos de consumidores y usuarios consejos de juventud-. En estos instrumentos de participación la ciudadanía interviene en alguna fase del procedimiento, incluso en el momento de la toma de decisión por parte de los poderes públicos.

1.3.- Modalidades de participación de la ciudadanía en la Constitución Española

¹³⁴ Respecto a la participación de la ciudadanía en la reforma constitucional, CASTELLÀ ANDREU, J. M^a. (ED.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y como participa?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

A continuación, profundizaremos en las instituciones de democracia directa o semidirecta que dispone la Constitución. En sede parlamentaria, nos encontramos con la iniciativa legislativa popular, establecida en el artículo 87.3 de la Constitución, e igualmente incluida por la totalidad de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía¹³⁵. La iniciativa legislativa popular consiste en la posibilidad por parte de la ciudadanía de proponer una propuesta legislativa. El proyecto legislativo emanado de la ciudadanía tiene que ser considerado por parte del Pleno del Congreso, y en caso de ser admitido, las Cortes Generales podrán introducir enmiendas o modificar el texto de la iniciativa legislativa popular¹³⁶. Asimismo, hay que tener en cuenta que se requiere de un aval de medio millón de firmas acreditadas de la ciudadanía para poder proponer la iniciativa a nivel estatal -una cifra elevada si comparamos con la iniciativa legislativa popular a nivel de la Unión Europea que requiere de un millón de personas-¹³⁷.

En cuanto a la participación en sede parlamentaria, también algunas comunidades autónomas han incluido la posibilidad de audiencias en el procedimiento de elaboración de una ley¹³⁸ o la inclusión de un escaño para la ciudadanía, con el objetivo de plantear y defender en sede parlamentaria una iniciativa o un asunto de interés de la ciudadanía –caso del Parlamento de Andalucía mediante la figura del “Escaño 110”, o a nivel local en la Diputación de Alicante-. Conviene subrayar que incluso a nivel estatal existió una propuesta del grupo parlamentario socialista que se conocía como “Diputado 351”, para la inclusión de la participación de la ciudadanía de forma directa en el Congreso de los Diputados. Para ello se propuso una reforma del

¹³⁵ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, cit., págs. 336-337.

¹³⁶ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a, Tema 4. La representación y la participación políticas, cit., págs. 92-93.

¹³⁷ CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en Democracia Constitucional*, Parlamento de Canarias -Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 315-318.

¹³⁸ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a, Tema 4. La representación y la participación políticas, cit., pág. 93.

reglamento de la Cámara baja¹³⁹. La reforma pretendía convertir la Comisión de peticiones en un órgano de participación de la ciudadanía, pudiendo presentar las peticiones o quejas directamente en sede parlamentaria. En concreto, la reforma reconocía expresamente *“la posibilidad de convocar en audiencia especial a los autores de las peticiones para conocer su contenido”*¹⁴⁰. A pesar de que era una reforma para la participación de la ciudadanía, se establecía como una audiencia especial, es decir no siempre los autores de la petición intervendrían en la Comisión de peticiones. La intervención de los autores de la petición en sede parlamentaria sería a instancia de la propia Comisión.

La propuesta no prosperó al no contar con los apoyos suficientes principalmente del grupo parlamentario del ejecutivo – del Partido Popular-, que disponía de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, y que incluso calificaron la propuesta como *“innecesaria”*¹⁴¹.

Cabe señalar que la inclusión de estos mecanismos de participación de la ciudadanía en las instituciones parlamentarias tiene una doble vertiente. Por una parte, supone la implicación de la ciudadanía en la posibilidad de plantear de forma directa un asunto que tiene especial relevancia o trascendencia en sede parlamentaria. Y por otra parte, permite a la institución parlamentaria que la ciudadanía conozca de primera mano su funcionamiento; en consecuencia, la propuesta de inclusión del mecanismo participativo facilitaba la reducción de la distancia entre representantes y representados.

Por lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en el Gobierno y la Administración, en concreto la Constitución en su artículo 105, apartado a)

¹³⁹ El Reglamento del Congreso de los Diputados en su artículo 44.4 permite la comparecencia de personas ajenas a la Cámara, que deberán ser *“(…) competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar (...)”*, pero la propuesta acometía una reforma para la participación directa en sede parlamentaria de las personas que habían realizado una propuesta mediante los instrumentos participativos parlamentarios (petición, queja, entre otros). Por lo tanto, una participación sin capacitación técnica como la establecida por la actual reglamentación parlamentaria.

¹⁴⁰ Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación de la Comisión de Peticiones y Participación Ciudadana. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, X Legislatura, 1 de junio de 2012, núm. 17-1, pág. 2.

¹⁴¹ La proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación de la Comisión de Peticiones y Participación Ciudadana, en la votación plenaria celebrada el 12 de junio de 2021, obtuvo 146 Síes, 178 Noes y 2 abstenciones.

se refiere a la opción relativa a la audiencia a la ciudadanía o entidades ciudadanas afectadas en la elaboración de reglamentos¹⁴². También en el apartado b) del citado artículo 105 se permite a la ciudadanía acceder a los archivos y registros administrativos, salvo en los casos en que pudiera verse comprometida la seguridad y defensa del Estado, o la intimidad de las personas. La participación efectiva de estos derechos de participación se encuentra vinculada por la transparencia requerida a la Administraciones Públicas en el marco de sus competencias¹⁴³.

Los poderes públicos no sólo tienen que fomentar la participación, sino también “*mejorar la gestión de lo público a través de la técnica de hacerse más permeables a la ciudadanía*”¹⁴⁴, es decir de implementar la transparencia en todas sus actuaciones para mejorar la gobernanza de los asuntos públicos. Ello es debido a que entre los elementos de la buena gobernanza desarrollada principalmente por la teoría de la Nueva Gestión Pública encontramos la transparencia, la buena administración o la democracia participativa¹⁴⁵. No obstante, algunos de los elementos básicos para la participación son la información pública y su acceso a la información pública, que igualmente contribuyen al desarrollo de “*los derechos y obligaciones en materia de transparencia*”¹⁴⁶.

La transparencia ha sido implementada en todos los niveles de gobierno-Administración, desde las instancias comunitarias hasta nuestros ayuntamientos e instituciones públicas de cualquier índole y naturaleza. A nivel estatal disponemos de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que traspone diversas

¹⁴² CASTELLÀ ANDREU, J. M^a, Tema 4. La representación y la participación políticas, *cit.*, págs. 85-102.

¹⁴³ *Ídem*.

¹⁴⁴ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal”, *Deliberación. Revista para la mejora de la Calidad Democrática*, núm. 1, octubre, 2010, pág. 39.

¹⁴⁵ COTINO HUESO, L., “El concepto de gobernanza en la UE y su difícil aprehensión jurídica, en GARCÍA HERRERA, M. A., *Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España*”, Actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003, Vol. 2, 2005, págs. 283-304.

¹⁴⁶ COTINO HUESO, L., “Derecho y Gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas, Propuestas concretas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 53-60.

directivas y disposiciones comunitarias en la materia. En lo que se refiere a la regulación de la transparencia por parte de los legisladores autonómicos, podemos hablar de una cierta mimesis con la legislación de transparencia a nivel estatal, replicando disposiciones legislativas bajo la rúbrica de transparencia, información pública y buen gobierno e incluso participación ciudadana. Esta regulación por parte de los legisladores autonómicos, merece ser criticada o cuanto menos cuestionada desde nuestra perspectiva, ya que cada uno de estos ámbitos, por su propia entidad podrían ser objeto de una ley autonómica. Incluso Comunidades Autónomas como la valenciana derogaron una ley singular en materia de participación, como era la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, por una ley que podemos calificar como ómnibus como es la Ley 2/2015, de 2 de abril, que recoge una variedad de materias como son Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Ante las objeciones realizadas a la regulación de la transparencia en la misma disposición legislativa que la participación ciudadana a nivel autonómico, consideramos que hubiera sido adecuado su desarrollo en disposiciones legislativas específicas, para desenvolver en mayor medida cada una de las materias. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se puede afirmar que si los poderes públicos autonómicos y la ciudadanía dispusieran de un marco jurídico más detallado, se podrían alcanzar unos estándares o indicadores mayores en la consecución de una sociedad democrática avanzada.

Dicho lo anterior, debemos tener presente la existencia de una serie de límites para acceder a la información pública, teniéndose que proteger los datos personales, la intimidad de las personas o los datos especialmente protegidos, como pudieran ser los referentes a infraestructuras sensibles - defensa, centrales nucleares, entre otras-.

Así, la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 14 establece los límites de acceso que siempre serán proporcionados y justificados con el *“objeto y finalidad de protección”*, en las siguientes cuestiones: *“a) La seguridad nacional, b) La defensa. c) Las relaciones exteriores, d) La seguridad pública,*

e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, h) Los intereses económicos y comerciales, i) La política económica y monetaria, j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, l) La protección del medio ambiente”.*

Por otra parte, existen límites en cuanto a la protección de datos personales como ha recogido la Ley Orgánica 3/2008, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales; y además, la propia Constitución en su artículo 105.b establece la intimidad de las personas como límite al acceso a los registros y archivos administrativos¹⁴⁷.

Por último, en relación con la transparencia en los procesos participativos tienen que estar presentes los principios de cualquier información pública: accesibilidad, interoperabilidad y reutilización –artículo 11 de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre-. En cuanto a la reutilización de los datos de los procesos participativos es una cuestión que ha de tenerse muy presente debido a que muchos de los procesos participativos se realizan por medios telemáticos, y por tanto se puede generar ingente información –*big data*- de utilidad para los gestores públicos en la adopción de decisiones.

Por otra parte, entre los institutos de participación en el seno de la Administración también se han creado algunos órganos consultivos para la interlocución de la sociedad con los ejecutivos, como los Consejos Económicos y Sociales. De este tipo de participación orgánica podrán formar parte entidades de diversa índole: representantes sindicales, de organizaciones empresariales o asociaciones ciudadanas¹⁴⁸.

Otro de los instrumentos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es el derecho de petición, regulado en el artículo 29 de nuestra Constitución y, por tanto, teniendo consideración de derecho

¹⁴⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información en el proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 252-259.

¹⁴⁸ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 4. La representación y la participación políticas, *cit.*, págs. 93-94.

fundamental. El derecho de petición permite a la ciudadanía de manera individual o colectiva dirigirse por escrito a la Administración, a los Poderes Legislativos y Ejecutivos, u órganos como el Defensor del Pueblo, entre otros. Las instituciones públicas deberán ofrecer una respuesta motivada a la ciudadanía, en los supuestos en que la petición fuera atendida. Cabe señalar que el derecho de petición, aunque en la actualidad pueda disponer de una capacidad limitada o accesorio, ha estado presente a lo largo de la evolución del Estado, encontrando entre sus antecedentes más remotos el *Bill of Rights* de 1689¹⁴⁹.

Por otra parte, una forma muy específica de participación de la ciudadanía se refiere en el ámbito del Poder Judicial, en concreto a la Administración de justicia mediante dos figuras, como son el jurado (art. 117 CE) y la acción popular (art. 125 CE).

Por último, la Constitución implanta una serie de instrumentos de participación sectorial de la ciudadanía en organismos públicos, empresas públicas y entidades sociales. Estamos ante la participación de la ciudadanía en el ámbito educativo, en las organizaciones de consumidores y usuarios o en los medios de comunicación de titularidad pública¹⁵⁰.

En consecuencia, en nuestro ordenamiento jurídico encontramos un elenco de diversos instrumentos o mecanismos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, siendo la Constitución paraguas de diversas formas de participación de la ciudadanía. Las Comunidades Autónomas, a su vez, en sus Estatutos de Autonomía o en su legislación han instaurado y desarrollado a nivel autonómico los mecanismos participativos instituidos por la Constitución, como resultado del sistema multinivel español.

Ahora bien, a nivel autonómico nos encontramos con una potenciación de las instituciones de democracia participativa, especialmente a raíz de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, aunque antes de las reformas de los Estatutos de primera generación ya incluían

¹⁴⁹ BIGLINO CAMPOS, P, Lección 20. El Derecho de participación política, en VV.AA., *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, págs. 665-666.

¹⁵⁰ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 4. La representación y la participación políticas, *cit.*, pág. 95.

figuras como la iniciativa legislativa popular, la participación en la confección de normas reglamentarias o el acceso a la información pública. Por consiguiente, los poderes públicos disponen de los mecanismos de participación ciudadana, que deberían de utilizar en mayor medida y hacer de la legislación en materia de participación ciudadana una regulación viva. No es sólo disponer de un marco legislativo amplio en relación con la participación, es que la gestión y dirección de los asuntos públicos requiere de forma inexcusable de una participación de la ciudadanía para mejorar el funcionamiento democrático de nuestras sociedades. Avanzando en nuestra argumentación, supone que sin una implementación real y efectiva de la participación de la ciudadanía por parte de los gobiernos y Administraciones, se puede caer en la Ley gatopardesca de Lampedusa de “*cambiar todo para que nada cambie*”.

2.- Análisis del artículo 23 de la Constitución Española

Antes de analizar con detenimiento el artículo 23 de la Constitución española, procedemos a una aproximación al derecho de sufragio. Prescindiendo de precedentes doctrinales clásicos¹⁵¹, tiene su inicio en el liberalismo, con la distinción entre el sufragio como derecho y el sufragio como función¹⁵². Pero cabe tener en cuenta la concepción rousseauiana que configura a la soberanía popular como una suma de soberanías individuales, siendo “*el sufragio un derecho preestatal, que no precisa de ningún tipo de reconocimiento jurídico*”¹⁵³.

No obstante, otras tesis consideran que la titularidad de la soberanía recae en la nación, y que por lo tanto mediante las elecciones se designa a los representantes¹⁵⁴. El sufragio es un supuesto de legitimidad democrática, pero

¹⁵¹ Como pudiera ser en Roma la distinción entre el *ius suffragi* y el *ius civitatis*, o la vinculación durante la Edad Media del sufragio a un estamento social.

¹⁵² ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., pág. 462.

¹⁵³ *Ídem*.

¹⁵⁴ Los textos constitucionales galos de 1791 y de 1793 dejan una muestra evidente de estos aspectos.

debemos considerar la fecha de 1848 como el inicio del sufragio universal masculino, y sobretodo las primeras décadas del S. XX con el acceso de la mujer al sufragio, que es entonces cuando se convierte en auténticamente universal¹⁵⁵. La extensión del sufragio universal al conjunto de los Estados democráticos no se alcanzará hasta décadas posteriores a su primer establecimiento¹⁵⁶.

En definitiva, ambos planteamientos teóricos convergen y se insertan en los textos constitucionales, siendo las muestras más representativas los textos constitucionales franceses de 1791 y 1793¹⁵⁷. Asimismo, el modelo de convergencia entre la democracia representativa y la directa, conlleva al predominio de la democracia representativa en los Estados de derecho contemporáneos con la inclusión de forma complementaria de instituciones de democracia directa. Por tanto, desde el establecimiento del derecho al sufragio masculino hasta la actualidad ha predominado a lo largo del s. XIX la democracia representativa¹⁵⁸, y desde finales del siglo XX hasta la actualidad se han incorporado mecanismos de democracia directa para soslayar las carencias de la democracia representativa.

Si realizamos un análisis jurídico del sufragio éste puede ser un derecho, un deber, una función o *“un principio, el más básico o nuclear (...) del Estado*

¹⁵⁵ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional, cit.*, pág. 462.

¹⁵⁶ Aunque en la Revolución Francesa se establece el principio de igualdad, no se hace extensivo a todas las personas y es un derecho que sólo contempla a los hombres, por lo tanto un derecho restrictivo como había sido hasta el momento, aunque ya no capacitario sino de distinción sexual. En 1902, en Australia se establece el sufragio universal, no existiendo distinciones entre mujeres y hombres. El acceso de las mujeres al sufragio universal en España no se produce hasta el 9 de noviembre de 1931. La cuestión de la extensión del sufragio universal es extraordinariamente sorprendente en el caso de la Confederación Helvética, no estableciéndose hasta 1971 a nivel federal mediante consulta popular por la vía del referéndum y habiendo sido rechazada por los hombres en una consulta popular en 1959. Hay que mencionar también que no sería hasta 1991 cuando una sentencia del Tribunal Federal permitió a las mujeres votar en las elecciones cantonales de Appenzell Rodas Interiores. En definitiva, es paradójico cómo en Suiza mediante un mecanismo de participación se limitaban los derechos de participación a un colectivo que no era una minoría como las mujeres. BONFOLI, S. “La larga lucha de las suizas por el derecho al sufragio”, *Perspectivas suizas en 10 idiomas*, 8 de marzo de 2017, https://www.swissinfo.ch/spa/d%C3%ADa-internacional-de-la-mujer_la-larga-lucha-de-las-suizas-por-el-derecho-al-sufragio/43010748 (Consultado 1 de febrero de 2021)

¹⁵⁷ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional, cit.*, pág. 462

¹⁵⁸ STUART MILL, J, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 2007.

*democrático*¹⁵⁹. Por lo que respecta a sus funciones son las de generar representación, gobierno y legitimidad. Estamos ante un derecho subjetivo de participación de la ciudadanía, que objetivamente se convierte en un medio de expresión de la opinión pública y que, desde un punto de vista orgánico, permite establecer la composición de los órganos del Estado.

Otros postulados doctrinales afirman que la ciudadanía no ejerce sólo un poder o derecho subjetivo, sino que también, en alguna medida, cumple una función estatal. Este planteamiento va a dar lugar a la configuración del cuerpo electoral que, en terminología del propio DUGUIT, expresa directamente la voluntad soberana de la nación¹⁶⁰. Es decir, el cuerpo electoral, para la doctrina liberal clásica, debe diferenciarse de los propios individuos que componen la nación, que en palabras de BASTIDA es el órgano formado por los sujetos con capacidad electoral activa¹⁶¹.

La Constitución Española en su artículo 23 establece que: *“Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes”*.

En cuanto al ámbito del derecho de participación, el artículo menciona el derecho a participar en *“los asuntos públicos”*, y, en su párrafo segundo, recoge el derecho de acceso a *“las funciones y cargos públicos”*. En primer lugar, debemos de considerar que las opiniones doctrinales en esta cuestión no son unánimes, y que el punto de controversia se sitúa en el establecimiento de una concepción amplia o extensiva en torno a su ámbito de aplicación.

El artículo aglutina varios derechos, en concreto tres, el primer apartado recoge el derecho de participación política mediante representantes o de forma

¹⁵⁹ ARAGÓN, M., Derecho de sufragio, principio y función, en NOHLEN, D., ZOVATTO, D. y OROZCO, J., *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 2007, pág.165

¹⁶⁰ MONEREO PÉREZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, J., “Léon Duguit (1959-1928): jurista de una sociedad en transformación”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 4, julio-diciembre 2005, págs. 500-501.

¹⁶¹ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Elecciones y Estado Democrático de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, mayo-agosto 1991, págs. 120-125.

directa. Por lo que respecta al segundo apartado regula el derecho de acceso a cargos públicos que debe realizarse en condiciones de igualdad. Del segundo apartado del artículo se desprenden dos derechos, por un lado, el acceso a cargos públicos representativos -sufragio pasivo-¹⁶², y por otra parte, el derecho al acceso a la función pública de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española de mérito y capacidad.

Ahora bien, por el objeto del trabajo, nos ocuparemos a continuación, en particular, del apartado primero del artículo 23 del texto constitucional español, que enmarca la participación directa o por medio de representantes de la ciudadanía en los asuntos públicos como derecho fundamental. Al respecto nuestro Tribunal Constitucional¹⁶³.

Si atendemos a la literalidad del artículo 23.1 CE podemos comprobar que coincide con el artículo 25.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *“todos los ciudadanos (...) sin restricciones indebidas (...) participan en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*¹⁶⁴. Por lo tanto, el artículo 23 CE de forma análoga al Pacto internacional, concibe el derecho de participación política en los asuntos públicos como un derecho fundamental con dos vertientes, por una parte, la representación, y por otra parte, la participación directa. Ambas vertientes permiten a la ciudadanía participar en los asuntos públicos.

Por todo ello, la participación del artículo 23 se ciñe a una participación para la designación de órganos políticos representativos, o participación directa a través de las consultas populares establecidas en la Constitución – manifestaciones de la soberanía popular-. Para PÉREZ ROYO el derecho de participación política del artículo 23.1 CE *“es el único derecho exclusivamente ciudadano que existe en la Constitución”*¹⁶⁵. Y añade que *“es el derecho constitutivo de la ciudadanía. Pues somos ciudadanos en la medida en que*

¹⁶² El Tribunal Constitucional, en su sentencia 71/1989, de 21 de abril, determina que no todo cargo público es representativo, sólo aquél elegido por sufragio universal.

¹⁶³ STCS 63/1987, 119/2995 y 103/2008.

¹⁶⁴ Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, BOE, núm. 103, de 30 de abril de 1977.

¹⁶⁵ PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pág. 464.

*participamos en la formación de la voluntad general y participamos en la formación de la voluntad general en la medida que somos ciudadanos*¹⁶⁶.

Para RODRÍGUEZ ZAPATA en la misma línea que los otros autores, el artículo 23.1 reconoce a los españoles¹⁶⁷ la participación en los asuntos públicos, de forma directa o mediante representantes; por ello debe *“construirse un derecho fundamental a las instituciones de democracia directa”*¹⁶⁸.

Sin embargo, el aspecto de la representación tiene mayor incidencia en cuanto a la composición de los órganos de representación de las ciudadanas. Debido a que los órganos representativos se encargarán de designar a los miembros de determinadas instituciones, sin la intervención de la ciudadanía – Defensor del Pueblo, CGPJ...., mientras que los procesos de participación de la ciudadanía se encuentran muy formalizados. Además, el Consejo de Estado en su Dictamen número 1.119/2008 considera que *“aún si se admitiera que la ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución”*.

Nos encontramos no podemos olvidarlo, ante un derecho fundamental, y en consecuencia, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Española se regulará por ley su contenido esencial, en concreto mediante ley orgánica. Asimismo, dado que es un derecho fundamental cabe especial protección mediante los recursos de amparo ordinarios o constitucionales (artículo 161 CE). La titularidad del derecho del artículo 23.1 es para los españoles con capacidad de sufragio activo y pasivo¹⁶⁹ en las elecciones al Parlamento Europeo, elecciones generales –Congreso y Senado, autonómicas y locales. En cambio, los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea

¹⁶⁶ *Ibidem*, págs. 461-462.

¹⁶⁷ A todos los ciudadanos mayores de edad con derecho de sufragio activo, que conforman el cuerpo electoral. En RODRÍGUEZ ZAPATA, J., *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 268-269.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pág. 260.

¹⁶⁹ Hemos de tomar en consideración que generalmente los derechos políticos en los Estados corresponden sólo a los nacionales como se regula en el artículo 23 de la CE o en el artículo 34 de la Constitución de Suiza. SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO, M^a. V., *Suiza. Sistema político y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, Colección Estudios Políticos, págs. 48-49.

residentes en España podrán participar en los comicios en el ámbito municipal en virtud del artículo 13.2 de la Constitución Española –resultado de la primera reforma de la Constitución Española realizada en 1992-.

Por tanto, la ciudadanía de la Unión y los extranjeros de terceros Estados con tratados de reciprocidad podrán participar en las elecciones locales, y además las personas residentes de la Unión Europea en territorio español como hemos señalado, también lo podrán hacer en los comicios al Parlamento Europeo en la circunscripción del Estado español. Sin embargo, los extranjeros, tanto comunitarios como extracomunitarios no podrán concurrir como candidatos, ni tampoco elegir a los representantes en los comicios autonómicos y tampoco en las elecciones al Parlamento Español –Cortes Generales-.

En cuanto a la titularidad del artículo 23 CE, corresponde a los españoles mayores de edad con las excepciones relativas a las personas incapacitadas judicialmente y con resolución expresa de incapacidad para ejercer el derecho al sufragio, y las condenadas mediante sentencia judicial firme a la pena principal y accesoria del derecho al sufragio durante su periodo de cumplimiento. Aunque hay que tener en consideración, en lo referido a la titularidad, una reforma significativa en la cuestión, como es la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. La reforma de la LOREG suprime la restricción del ejercicio del derecho de sufragio de las personas incapacitadas judicialmente previas a la reforma legislativa, que les restringa explícitamente su capacidad para ejercer el derecho de sufragio activo. Así lo concreta la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, en la reforma de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, eliminando la opción de privar mediante la vía judicial al sufragio de las personas sometidas a un proceso de modificación de capacidad o internamiento psiquiátrico¹⁷⁰.

¹⁷⁰ GÁLVEZ MUÑOZ, L.A., “Los pilares de la reforma electoral de 2018 para garantizar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 32, 2019, págs. 69-107.

La norma que comentamos se aprobó por unanimidad de las Cortes Generales, atendiendo al Informe del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de 2011 sobre España, pero sobre todo tomando en consideración al artículo 29 de la Convención de Naciones Unidas de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad, que establece el derecho de sufragio en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad¹⁷¹.

A pesar de la reforma para posibilitar un voto consciente, libre y voluntario de las personas con discapacidad existen algunas cuestiones que pueden generar cierta inseguridad jurídica. Muestra de ello, es la Instrucción 5/2019, de 11 de marzo, de la Junta Electoral Central, que posibilita que la mesa electoral por unanimidad de sus miembros pueda impedir el ejercicio del voto de un elector si consideran que no se encuentra en las condiciones adecuadas para ejercer su voto de forma libre, consciente y voluntaria¹⁷². Por tanto, se dota a la mesa de unas facultades que parecen desproporcionadas; incluso podría calificarse de una medida discriminatoria hacía el colectivo de las personas con discapacidad. Sin embargo, la Junta Electoral Central emitió la resolución 7/2019, de 18 de marzo, en la que hacía extensible el cuestionamiento del ejercicio del derecho al sufragio para cualquier persona, lo que es todavía más criticable¹⁷³. Sin duda resulta un asunto muy cuestionado por las atribuciones que se conceden a los miembros de una mesa electoral respecto al ejercicio de un derecho fundamental de la ciudadanía.

Otra manifestación del artículo 23 es la iniciativa legislativa popular, considerado un ejercicio del derecho de participación política, y que al igual que las consultas populares, tiene dificultades para su pleno funcionamiento, debido al papel complementario que los instrumentos de democracia participativa tienen en nuestro ordenamiento jurídico español. Y fundamentalmente, por los requisitos tan elevados o gravosos que se exigen para la tramitación de una iniciativa legislativa popular, cuestión señalada con

¹⁷¹ *Ídem*.

¹⁷² GÁLVEZ MUÑOZ, L.A., "Una visión crítica de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, de reforma de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad", *Revista de Derecho Político*, núm. 109, septiembre-diciembre, 2020, págs. 38-39.

¹⁷³ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional, cit.*, pág. 463.

anterioridad y estrechamente vinculada al deseo del constituyente de primar la representación en detrimento de la participación directa de la ciudadanía.

Respecto al artículo 23 de la CE cabe señalar que no sólo permite la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante la democracia representativa, sino también en los supuestos de democracia directa¹⁷⁴. En definitiva, contempla también la participación de la ciudadanía no sólo en los procesos electorales, sino también mediante instrumentos como las consultas populares o la iniciativa legislativa popular. Dicho de otra manera, el artículo 23 de la Constitución Española es un precepto que cuenta con múltiples concordancias con otros preceptos del texto constitucional¹⁷⁵ en cuanto a la participación -como ya hemos tenido oportunidad de avanzar con anterioridad-, y por tanto no agota el fenómeno participativo¹⁷⁶. De ahí que podamos reconocer a lo largo de la Constitución diversas formas de participación.

Sin embargo, la forma más directa y con mayores garantías de participación en los asuntos públicos¹⁷⁷ de la ciudadanía, es el ejercicio de los derechos fundamentales del artículo 23¹⁷⁸ de la Constitución Española, debido a que se encuentra supervisada por la Administración electoral y con vías judiciales preferentes sobre los comicios electorales. No podemos olvidar que el derecho al sufragio activo es un derecho fundamental, y que por lo tanto nuestro constituyente lo dota del máximo sistema de protección y garantías, precisando para su reforma o supresión la vía agravada de reforma constitucional –artículo 168 CE-. Igualmente, por su naturaleza de derecho fundamental se regulará mediante ley orgánica –artículo 81 CE-, y dispone de un amplio sistema de garantías con el recurso de amparo ordinario y

¹⁷⁴ DÍEZ-PICAZO, L. M^a., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, pág. 344.

¹⁷⁵ En concreto el artículo 23 CE tienen veintidós concordancias con otros preceptos constitucionales, que son los siguientes artículos: 1, 6, 9.2, 66.1, 67.1, 68, 69, 70, 71.4, 87.3, 92, 103.3, 110, 111, 140, 141.2, 143, 149.132, 151, 152.2, 167.3 y 168.3 CE.

¹⁷⁶ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., pág. 465.

¹⁷⁷ El Tribunal Constitucional en su sentencia 212/1993, señala que la expresión asuntos públicos se refiere de forma exclusiva a la representación política.

¹⁷⁸ MONTILLA MARTOS, J. A., “Los derechos políticos de: reunión, asociación, participación y petición”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, , volumen II, Derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales y principios rectores, instituciones y órganos constitucionales, Tecnos, Madrid, tercera edición, 2008, págs. 242-243.

constitucional¹⁷⁹. En síntesis, el derecho al sufragio tiene una especial protección por su naturaleza jurídica de derecho fundamental, pero también dispone de unas garantías de protección con instituciones u órganos para garantizar su ejercicio. Entre los órganos e instituciones que se encargan de la salvaguarda de los procesos electorales, y por ende del derecho al sufragio activo, podemos señalar la Oficina del Censo Electoral, la Administración electoral (Juntas electorales o mesas) e incluso una vía judicial preferente para los procesos electorales¹⁸⁰.

Profundizando en la jurisprudencia constitucional en la materia, podemos señalar que la sentencia del Tribunal Constitucional 51/1984, que considera que el derecho de participación en los asuntos públicos se ejerce en “*primera línea*” en las elecciones generales -que determinan la composición de las Cortes Generales, siendo los diputados y diputadas elegidos los representantes del pueblo-. Esta posición restrictiva del Tribunal Constitucional relega al resto de supuestos participativos presentes en la Constitución a supuestos no establecidos por el artículo 23 CE del derecho de participación. El Tribunal Constitucional mantiene la línea jurisprudencial iniciada con la sentencia 51/1984 con una interpretación fuertemente restrictiva y circunscribiéndose a un “*llamamiento especial*” para la elección de las Cortes Generales, Comunidades Autónomas y Entidades locales. Razón por la cual las otras formas de participación en los asuntos públicos, como pueden ser la participación en la elaboración de normas administrativas, audiencias, participación en la institución del jurado, entre otras que no forma parte del derecho de participación política del artículo 23, atendiendo a la jurisprudencia constitucional¹⁸¹.

Así, la sentencia 89/1994 dispone que no todos los derechos de participación tienen que ser un derecho fundamental. Además, los circunscribe a los supuestos que establece el artículo 23 de la Constitución, a unos límites dados por la titularidad y el contenido de la situación jurídica subjetiva. Es decir, de las personas que son titulares del sufragio y la elección de

¹⁷⁹ PRESNO LINERA, M. Á., “Las garantías del derecho de participación política a través del sufragio activo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, págs. 143-144.

¹⁸⁰ *Ibidem*, págs. 149-140.

¹⁸¹ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional, cit.*, págs. 464-465.

representantes mediante elecciones periódicas por sufragio universal¹⁸². La participación del artículo 23 es un auténtico derecho fundamental de participación política, contribuyendo a la formación democrática de la voluntad estatal, mediante la elección de los representantes que la emiten en las Cortes Generales, Comunidades Autónomas y Entidades locales. Con respecto a esta interpretación del Tribunal Constitucional, podemos tomar en consideración la concordancia del artículo 23.1 de la Constitución Española con el artículo 1.1 Constitución Española. En este primer artículo se insta que España es un Estado social y democrático de derecho. El artículo 1.2 de la Constitución, por su parte, determina que *“la soberanía nacional, reside en el pueblo español”*, y añade *“del que emanan todos los poderes del Estado”*¹⁸³. En definitiva, es una forma de participación específica y diferente de las otras formas de participación de la ciudadanía que disponen de una naturaleza jurídica diversa. En otras palabras, el artículo 23 de la CE no agota todas las formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y además la jurisprudencia constitucional es muy taxativa en cuanto a la opción de incluir *“todas las formas de participación”* en el artículo 23 CE¹⁸⁴. Porque el fenómeno

¹⁸² Son reseñables dos sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo y 3 de diciembre de 1990, que rompen la corriente jurisprudencial y consideran el derecho al sufragio como un deber de la ciudadanía. Así la sentencia de 3 de mayo considera que el sufragio es un derecho *“y un deber rayando en la obligación, sin la obligada distinción de ambos conceptos (...)”*. La obligación no puede ser impuesta por los poderes públicos, la emisión del voto por parte del ciudadano, cuando el derecho de sufragio se circunscribe como derecho, y elimina cualquier coacción u obligación para ejercer el voto. Por su parte, la sentencia de 3 de diciembre, estima que *“el concepto de función pública conlleva que el derecho de sufragio presente a su vez como reverso su aspecto de obligación ciudadana”*. Resulta relevante la definición del voto como *“expresión genuina e insustituible de la soberanía nacional”* que realiza la sentencia.

¹⁸³ La redacción del artículo generó ciertas controversias durante el proceso constituyente, produciéndose modificaciones del Anteproyecto. El texto del anteproyecto señalaba que *“los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español en el que reside la soberanía”*. Por su parte la ponencia modificó la redacción del artículo en los siguientes términos: *“la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”*.

El diputado Pérez Llorca afirmó en la sesión del 4 de julio del pleno de la Cámara: *“Desde el punto de vista técnico, es evidente que la formulación del dictamen de la Comisión, en una unión más o menos feliz de términos, viene a resolver dos preguntas fundamentales que se hacen a una comunidad política: la de cuál es la soberanía del estado ad extra y cuál es la soberanía del Estado ad intra. Y está claro que la concepción que defiende el dictamen de la Comisión es la existencia de una nación soberana ad extra –España- y que ad intra, en la soberanía del Estado, el titular en el que reside esa soberanía es todo el pueblo español”*. La Constitución Española (trabajos parlamentarios), Tomo II, Cortes Generales, Madrid, 1980, págs. 1892.

¹⁸⁴ ÁLVAREZ CONDE, E., “Consultas Populares”, *Deliberación, Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 1, pág. 105.

participativo no sólo afecta al derecho fundamental de participación política, hoy otras formas como la participación sectorial o la participación en la elaboración de disposiciones reglamentarias y legislativas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en relación a la participación y no a los mecanismos participativos, es menos restrictivo y atendiendo al principio democrático considera que *“la ciudadanía participa en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y condición”*(STC 10/1983)¹⁸⁵.

En conclusión, para la doctrina constitucional esta concepción del Tribunal Constitucional es propia de otros tiempos, y no observa las actuales situaciones desarrolladas por la democracia participativa con el incremento de la participación ciudadana en nuestro Estado multinivel, principalmente a escala local o municipal y autonómica.

Mientras tanto, las reformas estatutarias y el desarrollo legislativo autonómico respecto a la participación ciudadana, incluyen mecanismos e instrumentos vinculados a la democracia participativa complementando el sistema participativo multinivel del Estado español¹⁸⁶. En definitiva, el legislador, principalmente los autonómicos, han incrementado los instrumentos participativos en sus marcos competenciales, perfeccionando el sistema participativo que la Constitución prevé de forma exigua.

La concreción del ámbito de los derechos establecidos en el artículo 23, supone una confrontación de posiciones doctrinales. Así pues, una corriente sigue la jurisprudencia constitucional y opta por una concepción más restrictiva, y otra designa un marco más amplio en relación con los poderes públicos¹⁸⁷.

El artículo 1.2 de la Constitución es la manifestación más relevante del origen popular del poder, pues *“contiene la raíz más profunda de la construcción democrática del Estado español al hacer residir la soberanía en el pueblo español”*¹⁸⁸. El artículo tiene una redacción un tanto compleja al conciliar el concepto soberanía nacional, propio del Estado Liberal, en

¹⁸⁵ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., pág. 467.

¹⁸⁶ *Ibidem*, págs. 465-466.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pág. 464.

¹⁸⁸ SALAZAR BENÍTEZ, O., *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999, págs. 79-80.

contraposición con la soberanía popular propia del Estado democrático, en concreto del sufragio universal, entre otros aspectos¹⁸⁹.

En consecuencia, en un Estado social y democrático de Derecho la soberanía reside en el pueblo¹⁹⁰, y ello implica que ostente la titularidad del derecho a participar en los asuntos públicos¹⁹¹. En otras palabras, la ciudadanía no solo elige a sus representantes, sino que puede intervenir en los asuntos públicos de conformidad a unos procedimientos establecidos.

También el artículo 9.2 de la Constitución Española tiene una relación directa con el artículo 23.1, ya que encomienda a los poderes públicos el fomento de la participación de toda la ciudadanía de forma individual o colectiva “*en la vida política, económica, cultural y social*”. Es fundamental, en consecuencia, la participación en la vida política, y de forma particular la participación individual que contribuye a la generación de la voluntad estatal, con la elección de representantes. Pero el constituyente también considera la participación en otros ámbitos como los económicos, sociales y culturales. En definitiva, la Constitución posibilita una participación que va más allá de la democracia representativa. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia en la sentencia 51/1984, de 25 de abril, poniendo de relieve que la participación política no es una simple participación en los asuntos públicos, sino que es una participación elemental para conformar la voluntad estatal.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es restrictiva como hemos señalado en cuanto a las manifestaciones directas del derecho de participación política, como queda patente en reiteradas sentencias (23/1984, 189/2003, 212/1993 y 80/1994). El Tribunal en su sentencia 119/1995, y en su fundamento jurídico 3, deja de forma explícita la siguiente valoración: “*La participación política del artículo 23 supone una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes, y que, excepcionalmente, puede ser ejercida por el pueblo*”.

¹⁸⁹ VARELA SUÁNZES, J., “Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución Española, en *Estudios de derecho Público*, en GÓMEZÁLVAREZ, U., *Homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993, pág. 96.

¹⁹⁰ El pueblo no es un agregado fortuito de personas, sino la plasmación de una idea de comunidad o nación, que se caracteriza de unos rasgos comunes espirituales y materiales. En SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho constitucional*, Dykinson S.L., Madrid, 2004, págs. 91-92.

¹⁹¹ RODRÍGUEZ ZAPATA, J., *Teoría y práctica del derecho constitucional*, *cit.*, págs. 356-357.

En definitiva, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sostiene que para los supuestos relativos al ejercicio del artículo 23 de la Constitución Española es necesario que se trate de una participación política, es decir de una manifestación de la soberanía popular, que generalmente se realiza por medio de representantes y que en contadas ocasiones puede ser ejercida por el pueblo. Por tanto, quedan excluidas otras formas participativas. Al respecto, desde nuestro punto de vista siguiendo la estela de las normas internacionales de gobernanza, buen gobierno, transparencia o buen gobierno generalmente consideramos que la participación de la ciudadanía abarca mucho más allá de los límites de la participación política del artículo 23 de la Constitución Española¹⁹².

La participación indirecta conlleva la celebración de unas elecciones periódicas¹⁹³ –cada cuatro años, una legislatura, para todas las instituciones, tanto las de índole local, autonómico o estatal, salvo las elecciones al Parlamento europeo que se celebran cada 5 años, o los casos excepcionales de disolución anticipada o convocatoria automática de las elecciones transcurridos dos meses desde la primera votación en la que la candidata o candidato a la Presidencia del Gobierno no obtiene la mayoría requerida. Las elecciones como se apuntaba en líneas precedentes, se realizan por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto

La participación directa de la ciudadanía se contempla en la Constitución en diversos artículos y en su legislación de desarrollo que establece la participación mediante consultas populares por la vía del referéndum¹⁹⁴ o la

¹⁹² Muestra de ello lo podemos apreciar en el artículo 11 del TFUE que aboga por la inclusión de mecanismos de democracia participativa para complementar la democracia representativa, la institucionalización de la participación en procesos legislativos de la UE o el libro Blanco de la Gobernanza Europea. GARCÍA GARCÍA, M^a. J., “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117, mayo-agosto, 2020, págs. 109-111.

¹⁹³ RODRÍGUEZ ZAPATA, J., *Teoría y práctica del derecho constitucional*, cit., págs. 260-261.

¹⁹⁴ Las consultas populares por vía de referéndum se encuentran reguladas por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre las distintas modalidades de referéndum.

Una cuestión relevante de la Ley 2/1980, de 18 de enero, es su artículo 5.2. que determina que las circunscripciones serán las provincias, y las ciudades de Ceuta y Melilla. TORRES DEL MORAL califica la redacción del artículo de la Ley Orgánica como errónea. Fundamenta su valoración en el hecho de que, en primer lugar, no caben las circunscripciones para un proceso no electoral. Además, en los supuestos de un referéndum estatal, sólo debe existir una única circunscripción, la estatal. En cuanto a los supuestos de referéndums autonómicos, el computo

iniciativa legislativa popular –artículo 87.3 CE¹⁹⁵-. Las consultas populares por la vía del referéndum son, en definitiva, instrumentos de participación política del artículo 23.1 de la Constitución Española, aunque nuestro texto constitucional según la interpretación del Tribunal Constitucional dispone de mecanismos participativos que no forman parte del derecho fundamental de participación política.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 103/2008, de 11 de septiembre, considera la consulta popular por la vía del referéndum, como instrumento para el ejercicio del artículo 23 de la Constitución Española de participación política. En efecto, añade que el referéndum es un instrumento de participación directa y política sobre asuntos públicos del artículo 23 de la Constitución.

Cabe señalar, como hemos puesto de manifiesto, que existe una diferencia entre el derecho de participación del artículo 23.1 CE y otras formas de participación presentes en la Constitución Española, no sólo por su eficacia jurídica derivada de su condición de derecho fundamental, sino también en que de su ejercicio la ciudadanía elige a las Cortes Generales que representan al pueblo español –art. 66.1. CE-. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional señalaba que las manifestaciones presentes en la Constitución no tenían el alcance del artículo 23.1, que es una modalidad representativa directa de la democracia política. Mientras que el resto de preceptos son formas de participación que conforman voluntades particulares o colectivas, pero nunca generales, y menos incluso imputables al cuerpo electoral¹⁹⁶.

Aun no siendo un deber, nuestro legislador establece en nuestro ordenamiento diversas regulaciones para facilitar el ejercicio del derecho al sufragio en los comicios electorales, como muestra el artículo 37.3.d) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto

es a nivel autonómico, aunque funcionen las circunscripciones provinciales por analogía de la legislación electoral.

En cuanto, a las reformas estatutarias considera TORRES DEL MORAL que la circunscripción es la comunidad y no la provincia. En TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, cit., págs. 485-486.

¹⁹⁵ La iniciativa legislativa popular ha sido desarrollada mediante la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.

¹⁹⁶ STC 119/1997, de 17 de junio, FJ 4.

refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que consagra el derecho a la remuneración del trabajador por ausentarse por el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal. En este sentido la jurisprudencia ha abordado esta cuestión en diferentes ocasiones, estableciendo una doctrina ciertamente contradictoria¹⁹⁷.

Pero para el objeto de la presente tesis doctoral, nos interesa mostrar la jurisprudencia relativa al ejercicio del derecho de voto en el referéndum de la OTAN. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de mayo de 1990, acoge las pretensiones de los recurrentes, señalando que si estamos en presencia de un derecho fundamental que *“genera deberes sociales que imponen la participación necesaria para expresar la conciencia social y la voluntad colectiva”*. Continuando la sentencia señalando que *“la soberanía radica en el pueblo y a esa formación del sentir han de contribuir el titular del voto con su aportación básica y los restantes elementos de su entorno social que puedan condicionar la voluntad de aquél, siendo (...) la esencia de la democracia y del sistema parlamentario”*. La Sentencia concluye que esta obligación carece de apoyo legal, máxime en este supuesto de referéndum consultivo, razón por la cual nunca podría ser considerado como uno de los deberes inexcusables a que hace referencia el artículo 7.3.d) del Estatuto de los Trabajadores.

Por último, la extensión de las nuevas tecnologías y particularmente de las popularmente conocidas como TIC's, pueden facilitar ese “deber, principio y derecho” de la ciudadanía. Pero esa implementación de estos nuevos instrumentos de participación o la introducción de nuevos medios para hacer efectivas las tradicionales formas de participación, deben de cumplir las

¹⁹⁷ La sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de julio de 1981, afirma la obligación de remunerar el tiempo indispensable para emitir el voto. Aunque en sucesivas resoluciones se matiza esta resolución. En la sentencia de 10 de abril de 1982, el Tribunal Supremo aboga porque el trabajador pueda faltar o ausentarse del trabajo para participar en un proceso electoral mediante la emisión de su voto como acto de ejecución de un derecho fundamental que, si no entraña un deber jurídico, sí ostenta el carácter de deber ético social y político, quedando obligada la empresa a remunerar el tiempo indispensable para la emisión del voto. Mientras que a través de la sentencia de 14 de mayo de 1982, se ultima que *“el voto electoral ha de entenderse como el ejercicio de un derecho que precisa de la contribución de la empresa imponiéndole la obligación de remunerar ese tiempo indispensable”* pues *“con la emisión del voto se ejercita un derecho fundamental que en algún sentido envuelve o implica deberes políticos o morales que en otras condiciones se ven afectados si hubiese de perder el trabajador la parte de salario que le correspondiese en ese tiempo invertido”*. Las sentencias de 9 de mayo y 3 de diciembre de 1990, resaltan la dimensión del sufragio como deber ciudadano.

garantías mínimas exigidas a los métodos o herramientas tradicionales, como las requeridas en el voto en urna, que es un ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE.

3.- La participación ciudadana a la luz de la cláusula transformadora del artículo 9.2 de la Constitución Española

La Constitución Española le da a la participación un papel nuclear por la propia definición del Estado como social. La ciudadanía no sólo participa en comicios electorales, que configuran las instituciones en sus diversos niveles de gobierno, sino que tiene el derecho a participar en diversos organismos y entidades para velar por los intereses de la ciudadanía¹⁹⁸. La connotación Social del Estado abarca todas las facetas de la vida cotidiana, fomentando la participación en todos los ámbitos para que la ciudadanía pueda contribuir al proceso de toma de decisiones.

El texto constitucional pretende que la ciudadanía pueda desempeñar un rol activo y participativo, partiendo de la pluralidad de opciones en el sistema constitucional, tanto en el plano representativo con diversas alternativas políticas como en el plano directo en la participación en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social. Es en ese segundo plano donde se muestra de forma explícita el mandato constitucional del artículo 9.2 de la Constitución Española. Así pues, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos recogida en el artículo 9.2 de la Constitución es un principio

¹⁹⁸ Otras muestras de participación las podemos encontrar en los siguientes preceptos constitucionales: art. 27.5 participación en la educación, art. 28 participación sindical, artículo 37 la participación en la negociación colectiva, artículo 48 la participación juvenil, artículo 51.2 la participación de los consumidores, artículo 87.3 la participación en la iniciativa legislativa, artículo 105 la participación en la actividad administrativa, artículo 125 la participación en la Administración de Justicia, artículo 129.1 la participación en la Seguridad Social, artículo 129.2 la participación en la empresa o el artículo 131.2 la participación en la eventual planificación económica.

constitucional, -que como también hemos tenido oportunidad de indicar se reconoce como derecho fundamental en su artículo 23 CE-¹⁹⁹.

El artículo 9.2 de la Constitución Española²⁰⁰ contiene una exigencia dirigida a los poderes públicos para que faciliten la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social²⁰¹. Los poderes públicos deben cumplir dicho mandato, y favorecer la participación para el progreso de nuestra sociedad hacia una democracia avanzada. En otras palabras, los poderes públicos tendrán que remover los obstáculos para lograr el principio de igualdad material que conlleva la equiparación efectiva de los derechos de la ciudadanía, incluida su participación en los ámbitos señalados en el artículo 9.2 de la Constitución. En definitiva, el artículo 9.2 constituye un mandato a los poderes públicos para que favorezcan la participación de la ciudadanía, y tiene incidencia en mecanismos concretos de participación establecidos en la Constitución, como pueden ser: la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural –artículo 48 CE-, la participación individual o por medio de asociaciones u organizaciones en la elaboración de disposiciones reglamentarias o actos administrativos – artículo 105 CE-, la institución del jurado en la Administración de justicia – artículo 125 CE- o la participación como afectados en la Seguridad Social – artículo 129 CE-²⁰².

¹⁹⁹ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 3. Los principios constitucionales, en CASTELLÀ ANDREU, J.M^a. (Ed.), *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Editorial, Barcelona, 2014, pág. 72.

²⁰⁰ La regulación del artículo 9.2 CE si atendemos al derecho comparado es muy similar a como se regula en el artículo 3.2 de la Constitución italiana, o en relación al constitucionalismo histórico español a la Constitución Española de 1931 en su artículos 46 a 48.

²⁰¹ En términos similares lo han recogido textos constitucionales que han sido antecedentes para la Constitución Española. Muestra de ello desde la perspectiva del derecho comparado, encontramos la Constitución Italiana de 22 de diciembre de 1947, donde en su artículo 3 realiza una regulación equivalente: “*Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la Ley, sin distinción por razones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. Corresponde a la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País*”. http://www.prefettura.it/files/allegatipag/1187/costituzione_esp.pdf (Consultada por última vez 25 de febrero de 2021).

²⁰² MONTILLA MARTOS, J. A., Lección 13. Los derechos políticos, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), *Introducción al Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, pág. 485.

En nuestros días, cuando muchos de los procesos participativos se realizan mediante nuevas tecnologías, los poderes públicos tienen que adoptar medidas como puntos de acceso libres a internet para que puedan participar las personas que no disponen por cuestiones económicas de los medios tecnológicos o de acceso a la red de redes. En definitiva, para que se elimine la brecha digital y se logre esa igualdad sustancial de las personas con independencia de su situación social, cuestión sobre la que ya se pronunció nuestro Tribunal Constitucional (STC 39/1986, de 31 de marzo).

El artículo 9.2 de la Constitución Española junto a los artículos 23.1 y 1.1. de la Constitución constituyen la base constitucional que posibilita al Estado y a las Comunidades Autónomas llevar a cabo una regulación sobre la participación, y por ende sobre las consultas populares. Esta afirmación se sostiene en la interpretación literal de dicho precepto, que determina de forma nítida el papel facilitador de los poderes públicos para una participación activa de la ciudadanía en los ámbitos políticos, económicos culturales y sociales.

A nivel autonómico, algunos de los Estatutos de Autonomía que han desarrollado las consultas populares han apostado decididamente por la participación ciudadana, dada la interpretación jurisprudencial de la participación del artículo 23 de la Constitución Española. Con ello muestran un nuevo papel más comprometido con la inserción de forma transversal de la participación ciudadana, en términos semejantes al precepto del artículo 9.2 de la Constitución Española. En ese sentido podemos encontrar la redacción del artículo 20.a) del Estatuto de Autonomía de Aragón²⁰³. No obstante los Estatutos de primera generación ya incluían en su articulado preceptos similares al 9.2 CE, en relación a la participación en los diversos ámbitos de la Comunidad Autónoma.

Para concluir, podemos destacar ese mandato al conjunto de los poderes públicos que realiza el artículo 9.2 CE para que fomenten la participación de la ciudadanía de forma específica en los principales sectores

²⁰³Artículo 20.a): *“Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social”*. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (<https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/04/20/5/con> , última vez consultado 10 de marzo de 2021).

de la sociedad –social, cultural, económico y político-, e igualmente eliminando los obstáculos que dificulten o impidan la participación.

II.-ª PARTE. CONSULTAS POPULARES EN LOS NIVELES ESTATAL, AUTONÓMICO Y LOCAL

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DE LAS CONSUTAS POPULARES: CONCEPTUALIZACIÓN Y NATURALEZA

1.- Concepto de consultas populares

En cuanto a la participación de la ciudadanía de forma directa, partimos de la categorización ya realizada en páginas anteriores, de instrumentos participativos distinguiendo entre aquellos que son ejercicio del derecho fundamental de participación política -artículo 23 CE-, del resto de supuestos. En primer lugar, son muestra del derecho fundamental por un lado, las consultas populares por la vía del referéndum tanto obligatorias como facultativas, en concreto las de reforma constitucional, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía y la consulta sobre asuntos de especial trascendencia –artículo 92 CE-. Por otro lado, encontramos la iniciativa legislativa popular, que no es vinculante para el poder legislativo²⁰⁴.

En segundo lugar, la ciudadanía podrá participar directamente mediante consultas populares u otros instrumentos participativos que no son ejercicio del derecho fundamental de participación política, como las audiencias ciudadanas o el derecho de petición, entre otros.

En relación a la participación directa, algunos autores diferencian entre instituciones de democracia directa e institutos de democracia indirecta. LÓPEZ GONZÁLEZ reduce la multiplicidad de instrumentos de participación ciudadana que son instituciones de democracia directa a la iniciativa legislativa popular y

²⁰⁴ PINDANO SÁNCHEZ, F., “La democracia directa es posible en España”, *Jornadas una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentario y del Estado Autonómico, Diputación de General de Aragón y Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2009, págs. 3-4

al referéndum. Y entiende por institutos de democracia directa aquellas formas de participación inmediata de los ciudadanos en la adopción y control de los asuntos públicos que se hacen efectivos mediante el voto directo y universal²⁰⁵.

En relación a las consultas populares son uno de los instrumentos de participación de la ciudadanía que los poderes públicos han implementado para el fomento de la participación ciudadana en las políticas y en los procesos de toma de decisiones públicas. Ello teniendo en cuenta que la concepción clásica de la participación hace referencia a las actividades de la ciudadanía que se encuentran directamente destinadas a influir a los gobiernos o en las acciones que adoptan²⁰⁶. Por lo tanto, la participación ciudadana por medio de consultas populares u otros mecanismos participativos constituye uno de los pilares básicos sobre los que descansan las bases de la democracia. La participación de la ciudadanía, siempre que aquella se ejerza de forma efectiva, favorece la construcción de una identidad colectiva y el establecimiento de un espacio público de deliberación. Conviene subrayar que los gobiernos gozan de capacidad para adoptar decisiones en una materia determinada de la que son competentes, y por tanto, pueden consultar a sus ciudadanas y ciudadanos sobre el sentido que debe tomar la decisión sobre la materia de la cuál son competentes²⁰⁷.

Así, las consultas populares son instrumentos de participación para la ciudadanía -ya sea de forma individual o colectiva- que se plantean en relación con cuestiones o asuntos públicos. Ahora bien, aunque aquellas parecen ligarse directamente a conceptos como democracia o soberanía popular, han sido también instrumentos de participación en regímenes no democráticos,

²⁰⁵ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2005, págs. 7-11.

²⁰⁶ TORCAL, M., MONTERO, J.R. y J. TEORELL, “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en MONTERO, J.R., FONT, J. y M. TORCAL, *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, págs. 48-50. Es importante a los efectos del presente trabajo la definición sobre la participación política que realizan Verba y Nie –en 1972-, que amplía el abanico de participación de la ciudadanía, hasta el momento circunscrita a la participación electoral.

²⁰⁷ URIARTE TORREALDAI, R., “Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82, 2008, págs. 247.

cuestión que anula su verdadero sentido constitucional²⁰⁸. El constituyente español -en palabras del profesor TORRES DEL MORAL- “*se encontró con unos datos históricos que condicionaron fuertemente su opción*”, en cuanto a las formas de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos; razones derivadas de la negación del pluralismo ideológico y de la prohibición de los partidos políticos en el régimen autoritario precedente a la actual etapa democrática. Al respecto, en ocasiones instituciones de democracia directa en nuestro ordenamiento se hacen difícilmente inteligibles por los retoques, supresiones y modificaciones durante el proceso constituyente, produciéndose la confusión entre referéndum y plebiscito²⁰⁹. La ausencia de un término jurídico determinado para las consultas en sus diversas modalidades, ha generado la regulación de institutos de participación con una denominación que en ocasiones no es la más adecuada.

Por lo que se refiere a una primera aproximación al concepto consulta popular, ésta se relaciona directamente con toda interpelación que se plantea a un cuerpo político, que es el pueblo, de donde deriva la expresión popular, con el objetivo de que se pronuncie sobre una cuestión que posteriormente será una decisión definitiva²¹⁰. Igualmente aludimos a las acciones para conocer el parecer de un asunto por parte de la ciudadanía, ya sea de forma escrita o verbal.

Si atendemos a la acepción de consulta popular del diccionario de la Real Academia Española –en adelante, RAE- establece que es “*una expresión de democracia directa de los ciudadanos de confirmar o rechazar determinadas decisiones –por ejemplo, una reforma constitucional- de sus representantes o gobernantes*”²¹¹. Por tanto, la acepción incluye al referéndum y al plebiscito.

²⁰⁸ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, cit., pág. 7.

²⁰⁹ TORRES DEL MORAL, A., “Las instituciones de Democracia Directa en los ámbitos autonómico y local”, en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M.A. (Coord.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Colex, Madrid, 2005, pág. 136.

²¹⁰ BUENO ARMIJO, A., “Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, cit., págs. 207-208.

²¹¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “Consulta popular”, *Diccionario de la lengua española*, www.rae.es (15 de marzo de 2021).

En cuanto al concepto de referéndum, la Real Academia Española señala que es el modo por el cual se somete a voto popular leyes o decisiones políticas, que puede tener un carácter decisorio o meramente consultivo²¹². Como queda patente en la definición de la RAE para los conceptos consultas populares y referéndum, en ambos casos se refiere a una participación directa que puede afectar a decisiones legislativas o políticas.

Por otra parte, la voz consultas populares en el Diccionario de Términos municipales se define como “*el proceso en el que la comunidad participa en la planeación del desarrollo, es decir en la elaboración de planes, programas y proyectos encaminados a mejorar los niveles y la calidad de la vida de la comunidad. Mediante la consulta popular, las autoridades someten a consideración de la población los planes de desarrollo y sus programas (...)*”²¹³.

En definitiva, vemos que en estas acepciones anteriores persiste una confusión terminológica entre plebiscito y consulta popular por la vía del referéndum que ocasionó la interpretación del Tribunal Constitucional, según la cual es el referéndum una especie del género consultas populares diferente del resto de modalidades consultas populares –como se analiza en el siguiente apartado del presente capítulo-. En realidad hubiera sido deseable que nuestro constituyente diferenciara entre las dos opciones de consultas populares –referéndum o plebiscito-, atendiendo al objeto que se sometía a consideración de la ciudadanía, una norma jurídica o una decisión pública. No obstante esa distinción no existió, y dentro del concepto referéndum se incluyen tanto las decisiones políticas como las jurídicas, siendo desde la perspectiva doctrinal una equiparación inadecuada. Al respecto, PRESNO LINERA categoriza de forma adecuada ambas figuras, considerando que estamos ante un referéndum cuando es “*una consulta sobre aprobación, modificación o derogación de una norma, cuyo resultado es siempre vinculante en términos jurídicos*”²¹⁴, y ante

²¹² *Ibidem*, voz referéndum (15 de julio de 2018).

²¹³ ROBLES, G., *Diccionario de términos municipales*, Universidad de Occidente, Sinaloa (México), 2003, pág. 64.

²¹⁴ PRESNO LINERA, M.A., “El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 50.

una consulta mediante la figura del plebiscito cuando afecta a “*cuestiones políticas y cuyo resultado no es jurídicamente vinculante*”²¹⁵.

Además de la aproximación al significado término consultas populares, no podemos prescindir de una interpretación doctrinal en relación a las consultas populares, como las expuestas por LOEWENSTEIN, GARCÍA PELAYO, PÉREZ SERRANO, ÁLVAREZ CONDE, entre otros²¹⁶.

BUENO ARMIJO define las consultas populares como aquellas mediante las cuales no se consulta al cuerpo político, sino a determinados ciudadanos que son más o menos representativos de la ciudadanía, o a un grupo de intereses o de clase²¹⁷.

Para ÁLVAREZ CONDE las consultas populares son un instrumento de participación ciudadana para conocer la opinión sobre cualquier aspecto de la vida pública, que cuenta con múltiples instrumentos como pueden ser las audiencias, foros de debate o las encuestas²¹⁸.

NÚÑEZ LOZANO por su parte, realiza un especial énfasis de los resultados de la consulta popular, que no tendrían carácter vinculante para los órganos que tienen que decidir sobre el asunto de relevancia consultado a los vecinos mediante el mecanismo de participación de las consultas populares²¹⁹.

Para RODRÍGUEZ VERGARA podían calificarse como referendos a las consultas populares por la vía del referéndum, establecidas explícitamente en la Constitución, que fueran ejercicio del derecho fundamental de participación política –artículo 23 CE- o “*aquellas, aunque no estén previstas en la*

²¹⁵ *Ídem*.

²¹⁶ GARCÍA HERNÁNDEZ, L. y SANJUAN DE LA FUENTE, E., “Consultas populares y participación ciudadana”, en *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas - Fundación Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònòmics i Locals, Madrid, 1992, págs. 405-406.

²¹⁷ BUENO ARMIJO, A., “Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *cit.*, págs. 209-212.

²¹⁸ ÁLVAREZ CONDE, E., “Consultas Populares”, *Deliberación, cit.*, pág. 94.

²¹⁹ NÚÑEZ LOZANO, C., “Las consultas populares locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, págs. 427-435.

*Constitución, en las que se llame a participar al pueblo ejerciendo un poder político, como titular de la soberanía*²²⁰.

Consideramos que las consultas populares merecen una categorización dogmática como la realizada por diversos autores, entre los que se encuentran los anteriores. No obstante, es cierto también que nos hallamos ante una noción abierta donde las definiciones no resultan coincidentes, y que se encuentra en evolución, aunque se comparte como elemento común el que se pretende pulsar de forma directa la opinión de la ciudadanía. Está breve repaso de diferentes nociones doctrinales sobre el término consultas populares, pone de manifiesto la dificultad intrínseca de definir el concepto, sin que pueda decirse que se agotan con las opciones expuestas, por lo que cabe la posibilidad de nuevas concepciones en relación a las consultas populares²²¹.

Desde nuestra posición las consultas populares se incluyen dentro de aquellos mecanismos que sirven para la manifestación del ejercicio democrático de la ciudadanía, respecto al asunto o cuestión planteada al efecto y plasmándose su voluntad de forma clara e inequívoca. Y es que se trata de que los poderes públicos pongan indiscutiblemente en valor los resultados de las consultas populares, debiendo materializar la opinión de la ciudadanía, y estableciendo nuevas instituciones políticas de participación de la ciudadanía mediante estos instrumentos.

Igualmente, vistas las diversas acepciones de las consultas populares por la vía del referéndum y las otras modalidades de consulta, la doctrina mayoritaria sostiene que la diferencia entre ambas radica en “*un criterio orgánico-procedimental*”²²². Dicha diferencia se mantiene en el criterio según el cual los referéndums los convocan los poderes públicos para la participación

²²⁰ RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Consultas populares”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. y otros, *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pág. 881.

²²¹ RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., “El referéndum consultivo del art. 92 de la constitución Española de 1978: un análisis crítico”, *Diario La Ley*, 1986, págs. 1156-1158, reimpresso *Diario La Ley*, nº 7005, 2008, págs. 1-3.

²²² CARRASCO DURÁN, M., “Referéndum versus Consulta”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, abril-junio 2013, pág. 19.

del cuerpo electoral y que se celebran conforme a las garantías de un proceso electoral²²³.

2.- Consultas populares y diferencia con otras figuras

A continuación nos referiremos a la diferencia conceptual entre las vías de consultas populares por la vía del referéndum y las otras formas de consultas populares, que pueden generar consecuencias jurídicas diversas²²⁴. Para concretar el alcance y significado del concepto consultas populares por vía de referéndum, hay que tener en consideración al bloque de constitucionalidad y a la Constitución, y a los efectos de nuestro análisis al art. 149.1.32ªCE. La anterior cuestión se esclarece al ser competencia exclusiva del Estado la autorización de las consultas populares por vía de referéndum, como así lo instituyó el poder constituyente.

El posterior desarrollo legislativo sobre las consultas populares por la vía del referéndum en la Ley Orgánica 2/1981, de 18 de enero, reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum –LODMR–, reproduce casi exactamente los términos del precepto constitucional, no contribuyendo en nada al respecto. Del mismo modo que no aporta luz a la cuestión de calificar que son referéndums aquellas consultas populares reguladas en la Constitución²²⁵, ya que como sabemos existen otras consultas populares por vía referendaria fuera del texto constitucional, reguladas por las Comunidades Autónomas o incluso a nivel local, tanto provinciales como municipales. Además, a nuestro juicio la LODMR precisa de una reforma para actualizar la regulación del referéndum al contexto participativo actual, donde las Comunidades Autónomas han desarrollado una nueva concepción de las relaciones entre ciudadanía y Administración, con el impulso de instituciones democracia

²²³ *Ídem*.

²²⁴ PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, pág. 442.

²²⁵ Esta valoración no es otra cosa que la propia argumentación del Tribunal Constitucional en su sentencia 63/1987, fundamento jurídico 5, donde enumera los siete supuestos de consultas populares por vía de referéndum que quedan establecidos en el marco de la Constitución Española.

participativa²²⁶. Igualmente la reforma tendría que transformar la regulación jurídica “*insuficiente y obsoleta*”²²⁷ del referéndum, para que fuera un instituto de participación a nivel estatal “vivo” y no una “*institución anecdótica en nuestra práctica constitucional*”²²⁸.

El Tribunal Constitucional define la consulta popular por la vía del referéndum como instrumento para el ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE de participación política: es “*una especie del género consulta popular con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objetivo se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral*” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). El Tribunal Constitucional también recalca que todo referéndum debe de contar con la preceptiva autorización de convocatoria que es competencia exclusiva del Estado. Al ser los sujetos consultados el cuerpo electoral, la consulta por esta vía debe de contar con las garantías correspondientes de un proceso electoral y restringirse únicamente a las personas que formen parte del censo.

Otra acepción delimita el referéndum que se vincula directamente con el término refrendo, que no es otra cosa que la consulta de una propuesta o decisión planteada por los representantes que es consultada al cuerpo político²²⁹.

La definición de las consultas populares y de sus diversas especies ha generado ciertas dificultades para determinar su naturaleza y régimen jurídico tanto para la doctrina como para el Tribunal Constitucional. Por ello se hace necesario concretar los rasgos del referéndum, con el objetivo de diferenciarlo de otro tipo de consultas, aunque se tenga que acudir a aspectos que no se encuentran positivizados²³⁰. Podemos señalar que esa complejidad para definir

²²⁶ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, en TUDELA, J. , CASTELLÀ, J. M^a., EXPÓSITO, E. y KÖLLING, M. (Eds.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 230-232.

²²⁷ *Ibidem*, pág. 232.

²²⁸ *Ídem*.

²²⁹ BUENO ARMIJO, A., ““Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *cit.*, págs. 207-209.

²³⁰ En este sentido BUENO ARMIJO afirma que incluso es necesario despegarse de la literalidad de las normas y alzar el vuelo, parafraseando la Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, que se refiere a dicha situación como “*la*

con concreción el término consultas populares tiene que ser relacionada unívocamente con el tratamiento que han hecho de las mismas los más diferentes regímenes políticos y con las múltiples y diversas formas de los mecanismos de participación ciudadana²³¹.

La clave en la distinción entre las consultas populares y las consultas populares por vía del referéndum para nuestro Tribunal Constitucional, radica en un criterio orgánico-procedimental. El referéndum es un acto de naturaleza política, debido a que el llamado a pronunciarse es un sujeto político²³².

Las diferencias existentes entre unas consultas populares por una vía o por otra, pueden verse en la finalidad del propio instrumento participativo. Así, las consultas populares se sitúan en el proceso participativo, en la fase de formación de las opciones y alternativas, mientras que las consultas populares por vía de referéndum serían la excepción ya que sólo participan en la designación de alguna de las alternativas propuestas²³³. Asimismo, mientras, en las consultas populares la ciudadanía tiene capacidad de incidir en las posibles alternativas u opciones, en una consulta popular por la vía del referéndum las alternativas están acotadas, y la ciudadanía solo puede elegir sobre esas propuestas predeterminadas a su convocatoria.

Además elemento clave en la distinción es que el referéndum se caracteriza porque su celebración debe de realizarse de la misma forma que un proceso electoral, con las mismas garantías con las que se ejercita el derecho

normatividad inmanente de la naturaleza de las instituciones". BUENO ARMIJO, A., "Consultas populares" y "Referéndum consultivo": una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial", *cit.*, pág. 207.

²³¹ En ese sentido se pronuncia LINDE PANIGUA, que añade que las consultas populares cuentan con "*un común denominador (...) que consiste en trasladar la adopción de una decisión al pueblo, al que se le hace partícipe o colaborador obligado o voluntario del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo*". Mientras que el referéndum se caracteriza con la toma de decisiones. LINDE PANIAGUA, E., "Artículo 92", en *Comentarios a las Leyes políticas*, ALZAGA VILLAMIL, Ó. (Dir.), tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, págs. 369-405.

²³² En ese mismo sentido se pronuncia el Tribunal constitucional, en sus sentencia 119/1995, en su fundamento jurídico 5 "*ejercicio directo (...) del poder político (...) donde se llama al pueblo como titular de ese poder*". Además el Tribunal Constitucional en esa misma sentencia en el fundamento jurídico 6 afirma que el referéndum es sin lugar a dudas uno "*de los cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos*". Es para el Tribunal Constitucional el núcleo de lo que conocemos como Democracia directa.

²³³ BUENO ARMIJO, A., "Consultas populares" y "Referéndum consultivo": una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial", *cit.*, pág. 205.

de sufragio²³⁴. En concreto, en un referéndum solo pueden participar las personas inscritas en el censo; y el procedimiento estará supervisado por la Administración electoral con un periodo de campaña, unas alternativas establecidas en papeletas formalizadas, mesas electorales, entre otros elementos propios de unos comicios.

BUENO ARMIJO considera que entre las especies del género consultas populares, la del referéndum es la única que puede ofrecer un resultado políticamente legitimado. Añade que *“no cabe ni una consulta popular con garantías electorales que no sea referéndum, ni un referéndum sin esas garantías. Las dos son una y la misma cosa”*²³⁵. Para este autor la diferencia entre las consultas populares y las consultas populares por vía de referéndum reside en el contenido político -artículo 23 CE, en concreto se refiere al derecho al sufragio activo, condición imprescindible para la participación en un referéndum- junto con el procedimiento electoral del referéndum²³⁶. Por el contrario, disentimos de la consideración de BUENO ARMIJO, y entendemos que todas las consultas populares indistintamente por la vía que se celebren tienen un contenido político, ya que se insertan en un proceso sobre una cuestión pública que se ejerce desde el derecho fundamental de participación política u otros derechos de participación reconocidos en el ordenamiento constitucional o jurídico español. En definitiva, *“la fórmula del referéndum no alcanza todas las formas de consulta popular”*²³⁷.

Centrándonos en el objeto que nos ocupa, conviene delimitar de la forma más concreta el significado y alcance de las consultas populares para diferenciarlas del referéndum. Así, podría decirse que el referéndum es sólo una vía de realización de consultas con un fin concreto que no es otro que

²³⁴ En relación a la diferenciación conceptual el referéndum como expresión de la voluntad directa del cuerpo electoral mediante el sufragio, supone un plus de legitimidad al realizarse hace necesaria que la consulta sea un propio mediante un proceso electoral para que sea el resultado fidedigno y directa expresión del cuerpo electoral. *Ibidem*, pág. 210.

²³⁵ *Ibidem*, pág. 211.

²³⁶ *Ibidem*, págs. 209-212.

²³⁷ Instituto d'Estudis Autonòmics, “Informe sobre la reforma del Estatuto”, Barcelona, 2003, págs. 200-201.

decisorio, consultando al cuerpo electoral y caracterizándose por tener unas garantías y procedimientos iguales a los de un proceso electoral²³⁸.

Por otra parte, consideramos que las consultas populares son unos mecanismos cuyo objetivo es conocer la opinión de la ciudadanía en una determinada cuestión, sin ser obviamente vinculante pero sí significativo para el poder público que convoca la consulta. Teniendo en consideración que el conjunto de personas a las que se dirige una consulta popular que no se celebra por la vía del referéndum, es mucho más amplio que el cuerpo electoral al que se circunscribe la participación en un referéndum. Dicha característica de la consulta popular no referendaria implica la posibilidad de participación de las personas residentes no nacionales o menores de edad, y además se realizaría con unos procedimientos diferentes a un proceso electoral. Por lo tanto, los participantes en una consulta popular por la vía del referéndum se encuentran restringidos al censo, mientras que una consulta popular no referendaria el sujeto participativo tendrá una dimensión superior cuantitativamente al censo –padrón de habitantes, residentes, personas...- .

Y es que, para entender la diferenciación anterior, no puede pasarse por alto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que determina que la relación entre los dos términos, consultas populares y referéndum, es una correlación género-especie. De esta forma, el género serían las consultas populares y dentro de ellas cabría varios mecanismos entre los que se encuentra la especie del referéndum. Esta distinción literal parece sustentarse en el artículo 149.1.32 CE, donde se establece el referéndum como una de las vías de las consultas populares.

En definitiva, podría decirse que, para el Tribunal, el referéndum es una modalidad de consulta popular, como lo son los foros de participación o las encuestas, aunque cada una con sus características y particularidades.

Así pues, las consultas populares por la vía del referéndum se integran entre los instrumentos de participación política del artículo 23.1 de la Constitución Española -son muestra de los denominados mecanismos de

²³⁸ CARRASCO DURÁN, M., “Referéndum *versus* Consulta”, *cit.*, págs. 15-23.

democracia directa-, aunque también la Constitución instauro otros mecanismos de participación vinculados con la democracia participativa.

Las consultas populares establecidas en la Constitución Española se identifican con las vías de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos previstas en la misma, según la sentencia del Tribunal Constitucional 63/1987, de 20 de mayo²³⁹, y más concretamente se circunscriben a las consultas populares por la vía del referéndum.

El fallo es relevante a los efectos del presente trabajo, pues considera el Tribunal Constitucional que sólo la ciudadanía es titular del derecho a participar en los asuntos públicos directa o indirectamente por medio de representantes. En concreto señala que *“la participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución”*. En otras palabras, el Tribunal Constitucional para las consultas populares por la vía del referéndum, confirma que solo pueden participar la ciudadanía española mayor de edad y con los mismos requisitos o límites que para ejercer el derecho de sufragio activo. Sin embargo una consulta popular no referendaría como hemos señalado puede participar también una persona española menor de edad. Asimismo continúa señalando que los partidos políticos participan en los procedimientos mediante los cuales se celebran consultas populares, como instrumentos para hacer efectiva esa participación ciudadana, y por lo tanto no como titulares del derecho de participación. El Tribunal Constitucional viene a señalar que la participación directa en nuestro sistema constitucional se identifica con las consultas populares previstas en la Constitución, lo que significa que, para el Tribunal, las vías de democracia directa articuladas en el texto constitucional son una de las formas de consultas populares.

El artículo 92 de la Constitución Española establece la posibilidad de solicitar opinión a los ciudadanía mediante referéndum consultivo de aquellas decisiones políticas de especial transcendencia. Dicho precepto se encuentra relacionado de forma directa con el artículo 9.2 CE que favorece la

²³⁹ La sentencia resuelve un recurso de amparo constitucional interpuesto contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de febrero de 1986, que denegaba la petición para considerar la unidad de los comunistas como grupo político con representación parlamentaria.

participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. De este modo, el referéndum consultivo para cuestiones de especial relevancia es una de las manifestaciones del artículo 23.1 de la Constitución Española, en el que se alude a la participación en los asuntos públicos de forma directa o mediante representantes. Ahora bien, aunque el objeto del trabajo se circunscribe al análisis de las consultas populares, no es superfluo hacer aquí una consideración de oportunidad, al afirmar que si los gobiernos gozan de capacidad para adoptar decisiones en una materia determinada, del mismo modo esos gobiernos son competentes para consultar a sus ciudadanas y ciudadanos el sentido que debe tomar la decisión sobre la materia de la cuál son titulares²⁴⁰.

Por lo demás, los otros referéndums presentes en la Constitución tienen vinculación directa con las Comunidades Autónomas y con la aprobación y reforma de sus normas institucionales básicas, los Estatutos de Autonomía, y los referéndums previstos para las reformas de la Constitución. Igualmente en un Estado multinivel, los niveles subestatales y locales también podrán disponer entre las modalidades de consultas populares de los con referéndums.

A nivel autonómico surge el problema con los llamados referéndums autonómicos, pues la mayoría de los Estatutos de Autonomía asumen competencias en relación con el desarrollo legislativo y la ejecución de consultas populares en cualquiera de sus modalidades²⁴¹, siendo la regulación de la vía del referéndum compleja ya que es ejercicio del derecho fundamental de participación política. Sin embargo, se partía del principio de que podía existir otro tipo de referéndums a nivel local aunque todos ellos deberían estar sujetos a esa autorización estatal, pues el régimen jurídico general de los

²⁴⁰ En éste sentido nos mostramos totalmente de acuerdo con los postulados sobre la cuestión que realiza URIARTE TORREALDAI, R., "Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico", *cit.*, pág. 247.

²⁴¹ Artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 71.27 del Estatuto de Autonomía de Aragón, Artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, artículo 31.10 del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears, artículo 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 71.1.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 11.11 del Estatuto de Autonomía Asturias, Artículo 9.7 del Estatuto de Autonomía Rioja, artículo 11.8 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, y artículos 28,5 y 50.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

mismos, con independencia de cuales fueran ellos se encuentra establecido en la Constitución.

Por último, otras formas de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos que encontramos en la Constitución Española son la iniciativa legislativa popular –artículo 87.3 CE- y diversos tipos de referéndum como el del artículo 151.1 CE para la ratificación de la iniciativa autonómica, y el artículo 151.2 CE por una parte para la aprobación de los Estatutos de Autonomía y por otra para la reforma estatutaria. También relacionado con las Autonomías, la disposición transitoria cuarta CE establece en el caso eventual de la incorporación de Navarra al País Vasco, que dicha iniciativa debería de contar con el respaldo de la ciudadanía obtenido en un referéndum sobre su integración en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Desde nuestra perspectiva, y atendiendo a la dogmática jurídica tenemos que diferenciar, como hemos señalado, entre referéndum cuando afecta a una norma jurídica y a plebiscito cuando se refiere a una decisión política. En este sentido la definición de referéndum de la RAE e incluso la redacción del artículo 92 CE no es adecuada, ya que mediante una consulta popular por la vía del referéndum se dirime sobre una decisión política, cuando sería desde nuestra perspectiva más apropiado referirse al instituto del artículo 92 CE como plebiscito. En otras palabras, en cuanto a la distinción entre estas dos formas de participación de la ciudadanía, doctrinalmente podemos establecer que el plebiscito es conceptualmente una consulta sobre una decisión política que no es vinculante. Sin embargo el referéndum sería una deliberación sobre una norma jurídica y tendría precisamente la característica de vinculante. No obstante, la distinción entre plebiscito y consultas populares que hemos realizado no es uniforme y depende de cada ordenamiento jurídico. Muestra de ello, es que la distinción entre una consulta popular y una consulta popular referendaria no se puede sostener sobre la base del carácter vinculante o no de sus resultados²⁴², como sucede en Australia²⁴³ o en

²⁴² LÓPEZ BASAGUREN, A., “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9, 2009, págs. 209-211.

²⁴³ BOSSACOMA i BUSQUETS, P., “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 15, 2012, págs. 249-251.

Francia²⁴⁴. Incluso la problemática entre la distinción consulta popular por la vía del referéndum y otro tipos de consultas, está presente en el derecho comparado –entre Estados, y en un mismo Estado entre diferentes textos normativos-, al no existir un criterio unívoco de distinción, “*sin unos contornos (...) claros tanto en derecho histórico como comparado*”²⁴⁵.

2.1.- Las modalidades de consultas populares: por vía del referéndum y otros tipos no referendarios de participación

Antes de proceder al estudio de las consultas populares en relación con otras figuras de participación, hay que poner de relieve la existencia de dos vías de consultas populares, por un lado el referéndum y por otro, el resto de consultas populares. Se trata de separar al referéndum del resto de consultas de la Constitución, considerando que constituye un tipo singular de consulta -al ser un instrumento de democracia directa-, mientras que las consultas populares son instrumentos que posibilitan la participación de la ciudadanía para “*expresar su opinión sobre asuntos de interés público*”²⁴⁶ –son instrumentos de democracia participativa-.

La delimitación de cada una de las vías de las consultas populares es necesaria debido a que la proliferación de nuevas formas de participación ciudadana se mezclan con las clásicas formas de participación. Esa fiebre participativa de las últimas décadas genera importantes problemas tanto dogmáticos como políticos²⁴⁷; entre ellos, la propia diferenciación entre los conceptos referéndum y consultas populares²⁴⁸.

²⁴⁴ LASAGABASTER HERRIARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, LETE Argiteletxea, Bilbao, 2008, pág. 58.

²⁴⁵ CASTELLÀ ANDREU, “Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿es admisible constitucionalmente un *TERTIUM GENUS* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 126-130.

²⁴⁶ CARRASCO DURÁN, M., “Referéndum versus Consulta”, *cit.*, pág. 17.

²⁴⁷ TUR AUSINA, R. “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 4,

Como ya hemos señalado, utilizamos una clara distinción para diferenciar los tipos de consultas populares existentes en el ordenamiento jurídico español, el principal elemento distintivo el que las consultas populares refrendarias requieren el derecho de sufragio activo y la nacionalidad española y que su realización es supervisada por la Administración Electoral. Asimismo, dispone la Constitución en su artículo 93.3 CE, que la regulación de las consultas populares por la vía del referéndum incluidas en la Constitución, tendrá lugar en una única normativa orgánica –también las consultas del artículo 92 y 151 CE que son más bien desde un sentido técnico-jurídico, plebiscitos-²⁴⁹.

Por último, existen varios estudios que profundizan en las consultas populares, sin centrarse específicamente en la modalidad de referéndum, que tradicionalmente ha ocupado la mayoría de análisis. De este modo, GOMÀ y FONT han establecido una clasificación de las consultas populares que permite una diferenciación con el resto de instrumentos participativos, así como una categorización de las diversas variantes de las consultas populares²⁵⁰.

a) En primer lugar, se alude a un primer conjunto de instrumentos de interlocución con grupos o comunidades más o menos reconocibles. Dentro de ellos se puede diferenciar entre instrumentos de carácter estable, como son los consejos o comisiones sobre asuntos de titularidad del nivel de gobierno, cuya característica básica es la de poseer una estructura permanente y celebrar reuniones periódicas, -también se la ha denominado participación orgánica o institucional-, y por otra parte, los foros que tiene las notas características de la esporadicidad e inestabilidad.

b) En segundo lugar, una agrupación de mecanismos de deliberación que estarían afianzados en la capacidad de reflexión y deliberación de la ciudadanía en relación a asuntos altamente complejos o especializados. Y así se hace mención a los foros temáticos, las conferencias de consenso, las

Issue 1 Centro Studio sul Federalismo, Torino, 2012, pág. 164. Enlace: http://www.on-federalism.eu/attachments/004_004_Volume-4_Issue-1-2012.pdf.

²⁴⁸ ÁLVAREZ CONDE, E., “Consultas Populares”, *cit.*, págs. 92-93.

²⁴⁹ PRESNO LINERA, M.A. “Las garantías de la participación política a través del sufragio activo”, *cit.*, pág. 146.

²⁵⁰ GOMÀ, R. y FONT, J. (dir), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2004, págs. 62-69.

encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos o los paneles ciudadanos. Todos ellos comparten la característica básica de contribuir a mitigar los endémicos problemas de información y debate, como elementos imprescindibles para cualquier proceso decisorio.

En relación a las dos primeras variantes de consultas populares para estos autores, en ambas existe una relación de la ciudadanía con los representantes públicos, por consiguiente una interlocución entre la ciudadanía y los representantes que adoptan las decisiones. No obstante la diferencia radica en que la participación orgánica contribuye al debate sobre una cuestión de índole público e incluso propone alguna solución, pero no se participa en el proceso de toma de la decisión, lo que sí ocurre con la segunda vertiente deliberativa.

c) En tercer lugar, los mecanismos de democracia directa. Su diferencia con los anteriores para estos autores reside en su carácter no restrictivo respecto a las características que deben reunir los participantes -no sólo para los nacionales, residentes legalmente en una localidad o especialistas-, y en procurar la participación de la totalidad de los miembros de una comunidad. Se alude con ello a las asambleas o usos de tele-democracia, favorecida por la implantación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

d) Por último, un cuarto grupo heterogéneo estaría conformado por aquellos institutos de participación que no encajan en ninguna de las clasificaciones precedentes, y que puede calificarse como un cajón de sastre. Dentro de él cabría mencionar la participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, las quejas y sugerencias, los grupos de discusión o los presupuestos participativos, que sí han contado con cierta incidencia en el marco municipal. Esta diversidad de institutos comparten una característica que no es otra que la ciudadanía puede participar sin ningún requisito o condición, como sí sucede con las anteriores, que pueden precisar de la nacionalidad, residencia o incluso de la capacitación técnica –audiencias, participación de expertos-.

Los autores citados -GOMÀ y FONT- nos ofrecen una clasificación orientativa que puede ayudar a sistematizar las diferentes modalidades de consulta que encontramos en nuestro Estado, pero sin olvidar desde nuestra

perspectiva que no son compartimentos estancos, ni que las diferentes modalidades pueden modificarse y sufrir variaciones.

De manera análoga a la sistematización anterior, podemos plantear una clasificación de las consultas populares, aunque su ordenación deriva de la siguiente serie de criterios:

1) Se diferencian las consultas populares por la vía del referéndum de las otras modalidades, observando la interpretación del Tribunal Constitucional. Esta primera decisión es significativa, ya que en la vía del referéndum su ejercicio por parte de la ciudadanía se restringe al censo electoral.

2) El instituto participativo puede ser un órgano deliberativo institucionalizado y permanente o coyuntural a un proceso consultivo concreto.

3) El funcionamiento del proceso deliberativo puede ser permanente o circunscrito a un proceso determinado con una duración limitada –finita-.

4) La ciudadanía participa sólo en la discusión del asunto de relevancia pública, o bien delibera y por lo tanto se implica en el proceso decisonal.

Por lo que se refiere al régimen jurídico de las consultas populares, éste debe conciliar precisión y flexibilidad –quizá conjugándose para ello el uso de instrumentos de *hard law* y de *soft law* -, para que puedan alcanzar los fines de una participación efectiva. Para ello es conveniente la regulación mediante ley de un común denominador en cada consulta popular, con el objetivo de que un posterior desarrollo reglamentario facilite la adaptabilidad en cuanto a criterios definitorios de la propia figura participativa, como puede ser la forma de deliberación o los requisitos procedimentales, entre otros.

Por otro lado, de igual modo tenemos que diferenciar las consultas populares de otros instrumentos de participación como son los integrados bajo la participación orgánica.

GARCÍA DE ENTERRÍA en su clasificación de las tipologías de participación, establece la orgánica, la funcional y la cooperativa²⁵¹. Siguiendo esta clasificación clásica, podríamos decir que las consultas populares forman

²⁵¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa", en *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 437-452.

parte de la participación funcional. Y ello es así porque es una participación que se ejerce desde fuera del órgano administrativo²⁵², de forma individual o colectiva, y que presenta a la ciudadanía como colaboradora en la resolución de las cuestiones públicas.

De otra parte, en relación a la participación orgánica de la ciudadanía, ésta consiste en su incorporación en órganos auxiliares de la Administración – que pueden considerarse también órganos *ad hoc*-.

Por último, respecto a la participación cooperativa, tiene lugar cuando la ciudadanía actúa como sujeto privado, sin integrarse en la propia organización aunque pudiendo colaborar con la Administración. Un caso de participación cooperativa es la colaboración de las Asociaciones u ONG's en cuestiones concretas, pero sin desempeñar funciones públicas.

Dados estos modelos participativos, se puede inferir que las consultas populares tanto las que se realicen por la vía del referéndum como por otras vías, y siguiendo la doctrina administrativa, serían participación funcional.

Asimismo, entre los principales mecanismos de participación que no son consultas populares por la vía del referéndum, y que más han sido utilizados en nuestro Estado, están los consejos sectoriales, mesas sectoriales, consejos sociales ó los consejos de distrito a nivel de grandes ciudades. A su vez, éstos se integrarían dentro de los mecanismos de participación orgánica. Los anteriores institutos se caracterizan por ser órganos participativos de representación. Así por ejemplo, los Consejos de Distrito en las grandes ciudades se configuran con los representantes de los grupos políticos municipales y con los representantes de los colectivos de la ciudadanía o sociales. En estos mecanismos de participación, a diferencia de otras consultas populares o incluso la propia vía del referéndum, no puede participar toda la ciudadanía o las personas por ser titulares del derecho a sufragio –artículo 23 CE-. Es un modelo de participación sectorial que atiende a un criterio de demarcaciones territoriales –distrito-, y con una composición concreta que incluye a los representantes de la instituciones y a los colectivos sociales en representación de la ciudadanía. Igualmente se diferencian de las consultas

²⁵² FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y participación ciudadanas en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005, págs. 75-83.

populares por la vía del referéndum debido a que son permanentes, mientras que un referéndum se celebra en un momento concreto y con un fin específico previamente determinado.

2.2.- Las modalidades de consultas populares no referendarias

Los instrumentos de consultas populares que se detallan a continuación tienen su principal fortaleza en la posibilidad de implementar procesos participativos, y al mismo tiempo hacerlos llegar a un mayor número de ciudadanas y ciudadanos y de entidades ciudadanas. Asimismo debemos tener en cuenta que cada tipo de consulta popular de las que se analizan puede tener, por lo general, múltiples variantes en función del nivel territorial y del alcance del proceso participativo. Sin embargo estas diferencias no son sustanciales, ya que son matices que permiten encajar de una forma adecuada el instrumento participativo en el contexto y ámbito donde se pretenda implantar, como se detalla en las páginas siguientes. Por ejemplo, en algunas figuras participativas con un mismo fin, en ocasiones los poderes públicos realizan un mecanismo de audiencia –participación de la ciudadanía en función de su afectación e interés, sin intervención de los poderes públicos-, y en otras hacen un proceso donde convocan a los colectivos en principio afectados – fomento de la participación de la ciudadanía, derivada de la implicación de los poderes públicos-.

Para la puesta en práctica de los instrumentos, actividades y cauces de participación debemos tener presente una serie de aspectos cruciales o criterios clasificatorios.

En primer lugar, determinar quién es el sujeto promotor, si la participación proviene de los entes públicos –iniciativa institucional- o de la iniciativa ciudadana –entidades ciudadanas o la ciudadanía-.

En segundo lugar, la idoneidad del instrumento de participación para obtener un nivel de participación ciudadana adecuado. Es decir, en cuestiones

técnicas tendremos que utilizar un instrumento participativo que cuente con personas expertas y con entidades ciudadanas vinculadas con ese ámbito específico. De cualquier modo, en todos los procesos es deseable la presencia de técnicos de participación, para dinamizar el proceso, pero sobre todo para ofrecer a la ciudadanía la información y capacitación que se precise. Por otra parte, los problemas públicos son generalmente multidimensionales, y por ello, existirán procesos participativos que requieran de la utilización de varios instrumentos participativos.

La consultas populares han sido elementos clásicos de participación de la ciudadanía²⁵³, suponiendo una regeneración del modelo democrático, y situando a la ciudadanía con *“un protagonismo central (...) y no secundario, pues el poder de decisión está compartido con el poder público, contribuyendo así a evitar la privatización de lo público, y sobre todo, yendo más allá de la mera consulta”*²⁵⁴. Siguiendo a TUR AUSINA, las consultas no sólo suponen una posible mejora específica, sino que contribuyen decididamente a una reposición de la ciudadanía como auténtico protagonista en la participación y deliberación de los asuntos públicos.

La participación ciudadana se articula mediante diferentes mecanismos, pero podemos distinguir entre una participación ciudadana unidireccional o bidireccional – de conformidad con la diferenciación establecida por MORÍ²⁵⁵-. Para TUR AUSINA por un lado, considera que la participación ciudadana unidireccional se produce *“desde los entes públicos a la ciudadanía – información pública, transparencia (...)”*²⁵⁶-, y por otro, *“bidireccional (...) desde la ciudadanía al ente público”*²⁵⁷. Cuando la participación ciudadana es bidireccional, se convierte en una participación activa y se implica a la

²⁵³ TUR AUSINA, R., “¿Presencia-vigencia de la democracia identitaria en instrumentos participativos? Análisis a propósito de la experiencia mexicana, *Confluence, Rivista di Studi Iberoamericani*, núm. 2, vol. 6, 2014, pág. 67.

²⁵⁴ *Ibidem*, pág. 62.

²⁵⁵ MORÍ, L., *Imaginare pratiche democratiche*, Università di Pisa, Pisa, 2006.

²⁵⁶ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en GARRIDO MAYO, V. (Coord)., *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, Fundación Profesor Manuel Broseta València, 2012, página 142.

²⁵⁷ *Ídem*.

ciudadanía en el proceso de deliberación, negociación y “toma en consideración o desestimación de la opinión ciudadana”²⁵⁸.

Desde nuestra perspectiva compartimos la interpretación de TUR AUSINA en relación a la participación ciudadana, cuestión en la que no ha profundizado específicamente la doctrina constitucional. La incorporación y desarrollo de la participación ciudadana implica la mejora de nuestro sistema democrático y un cambio sustancial de la posición de la ciudadanía resituándose en el centro de la participación de los asuntos públicos.

En tercer lugar, los cauces participativos determinan un modelo de participación. Unos instrumentos pueden ser adecuados para realizar una consulta puntual, mientras otros ofrecen una participación integral. Conviene subrayar la distinción que realiza TUR AUSINA entre modelos de participación ciudadana con un espíritu transversal y otros con una regulación de instrumentos participativos sectoriales, sin una articulación integral de los instrumentos participativos que constituyan auténticos procesos participativos integrales²⁵⁹. Parece conveniente la regulación del modelo de participación ciudadana en cada nivel de gobierno, contemplándose al respecto los siguientes contenidos: fomento de la participación ciudadana, complemento de los cauces participativos existentes y garantías de la participación desde el poder público²⁶⁰. Por último, habría que señalar como afirma TUR AUSINA, la necesidad de regular la participación mediante ley, y no como resultado de una mera “apuesta política”²⁶¹, tratándose de “(...) fijar jurídicamente (...) sus aspectos básicos y con ciertas garantías, la clara voluntad estatutaria de plasmar un auténtico derecho de base constitucional y europea”²⁶².

En concreto, estos dos modelos de participación ciudadana han sido desarrollados en nuestro Estado. Por ejemplo desde la concepción de la participación ciudadana como un modelo transversal, en el caso de Guipúzcoa, mediante la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana,

²⁵⁸ *Ídem*.

²⁵⁹ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal”, *cit.*, págs. 23-31.

²⁶⁰ *Ibidem*, págs. 31-40.

²⁶¹ *Ibidem*, pág. 40.

²⁶² *Ídem*.

como “*un espacio de concertación, debate y discusión*”²⁶³. Por el contrario, como muestra de modelo sectorial o no articulado transversalmente encontramos los casos de las normas de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana -Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana-, y de Canarias -Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana-. La reforma en la Comunidad Valenciana de la ley de participación ciudadana mantiene sustancialmente el modelo -Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación-. No obstante, la regulación en Canarias y en la Comunidad Valenciana de la participación ciudadana, deriva en gran medida del hecho de que ni el Estatuto valenciano, ni la reforma no aprobada del Estatuto canario eran demasiado “*incisivos en materia de democracia participativa*”²⁶⁴. Por tanto, es deseable el desarrollo legislativo de la participación ciudadana y de las consultas populares, pero atendiendo a un modelo de participación integral de la ciudadanía para contribuir a la mejora de la calidad de nuestros sistemas democráticos.

Todo ello tiene que ir acompañado del fomento de la participación, de la sensibilización por medio de campañas de información y de una serie de acciones que favorezcan la participación apoyando a la ciudadanía en los procesos consultivos²⁶⁵.

Por último, examinamos algunos tipos de consultas populares que no se realizan por la vía del referéndum.

En primer lugar, las audiencias o consultas ciudadanas, que son un tipo de consultas populares mediante las que se someten los programas de actuación o políticas sectoriales a la valoración de la ciudadanía. La audiencia se realiza durante la fase de elaboración de la política pública o programa de acción pública, y pueden ser objeto de consulta popular por la vía de audiencia aquellas actuaciones que los poderes públicos consideren, e incluso, si así lo

²⁶³ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, *cit.*, pág. 141.

²⁶⁴ TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, pág. 205.

²⁶⁵ TUR AUSINA, R. “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *cit.*, págs. 174-177.

estiman convenientes, sobre proyectos o programas que se encuentren en fase de información pública. Mediante las audiencias o consultas ciudadanas se pretende que en todo proyecto de ley o programa de políticas sectoriales, en su fase de elaboración, se recabe la opinión de los ciudadanos y ciudadanas directamente afectados²⁶⁶. Así pues, las audiencias constituyen una interlocución pública y directa entre ciudadanía a nivel individual o colectiva, que se puede realizar en dos ámbitos, en sede parlamentaria²⁶⁷ o en sede gubernativa, en función del proponente de la iniciativa o proyecto.

Respecto a dicha iniciativa pueden someterse a audiencia ciudadana todas las materias, aunque pueden existir excepciones. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana existía una excepción que regulaba en su momento el artículo 18.3 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, que exceptuaba a las materias que pudieran ser objeto de una iniciativa legislativa popular. En tal sentido PUJALTE MARTÍNEZ señalaba que la regulación valenciana no tenía sentido, más cuando la regulación estatal establece en algunas materias, la obligación de audiencia²⁶⁸. Cabe señalar que esa restricción no se contempla en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la

²⁶⁶ TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, *cit.*, págs. 219-220.

²⁶⁷ EXPÓSITO, E., “La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español”, *Oñati Socio-legal Series*, v. 7, núm. 5, 2017, págs. 996-1003.

²⁶⁸ PUJALTE MARTÍNEZ, destaca algunas leyes sectoriales a nivel estatal que establecen una audiencia la ciudadanía obligatoria, como son:

– *El art. 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, establece el dictamen preceptivo de este órgano para los anteproyectos de ley “que regulen materias socioeconómicas y laborales”.*

– *El art. 32.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece la consulta preceptiva al Consejo Escolar del Estado sobre “las normas básicas que haya de dictar el Estado para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución española o para la ordenación del sistema educativo” (apartado b) y sobre “las disposiciones que se refieran al desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y al fomento de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en la enseñanza” (apartado e).*

– *El art. 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, dispone que “los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales”. – El art. 22.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, somete al informe previo del Consejo de Cooperación al Desarrollo los anteproyectos de ley que regulen “materias concernientes a la cooperación para el desarrollo”.* MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 23, 2010, pág. 264.

Comunitat Valenciana . No obstante, existen en la legislación estatal algunas materias excluidas a la iniciativa legislativa popular, y por ende, podríamos considerar que tampoco pueden ser desarrolladas por otros mecanismos participativos de la misma naturaleza Además, nuestro legislador ha sido muy restrictivo en la regulación de la figuras participativas.

A nivel estatal podemos señalar algunas restricciones, incluidas en la propia Constitución, como es la imposibilidad de desarrollar por iniciativa legislativa popular la reforma de la Constitución, materias reservadas a ley orgánica, normas de carácter internacional, leyes tributarias o la prerrogativa de gracia. Igualmente tampoco se podrá desarrollar mediante la iniciativa legislativa popular aquellas que correspondieran específicamente a algunos órganos determinados, como es el caso de la reforma constitucional o de los Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, a nivel autonómico también encontramos restricciones adicionales en diversas leyes de iniciativa legislativa, como las referidas a la organización territorial en Aragón o País Vasco, el desarrollo básico del Estatuto de Autonomía en Castilla y León o la planificación económica de la Comunidad en la Comunidad Valenciana²⁶⁹. Pero por el contrario, también encontramos en los ordenamientos autonómicos materias que requieren el trámite preceptivo de audiencia. Ello es lo que sucede en Aragón, donde se requiere el procedimiento de audiencia de la ciudadanía para programas operativos en el marco de fondos europeos, proyectos legislativos que afecten a los derechos políticos, civiles y políticos o ante la realización de planes o programas de carácter plurianual²⁷⁰-artículo 54 Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón-.

Como resultado de la audiencia, tendrá que realizarse un informe de participación ciudadana, que deberá hacer referencia a los mecanismos de participación, el resultado participativo, y la evaluación del órgano proponente

²⁶⁹ BILBAO UBILLOS, J.M^a., “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, en MATIA PORTILLA, F.J., *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 372-373.

²⁷⁰ CASTEL GAYAN, S., “La “inflación” participativa en el marco multinivel español”, en CALABUIG PUIG., M.A. y SANJUÁN ANDRÉS, F.J. (Coord.s), *Democracia participativa en perspectiva, multinivel*, Comares, Granada, 2019, págs. 52-53.

del anteproyecto o programa, dejando patentes las sugerencias e iniciativas que se han tenido en consideración como consecuencia de dicho proceso y que se han incorporado al texto. En cuanto a la participación de la ciudadanía en el procedimiento legislativo de forma novedosa mediante comparecencias o audiencias, destacan las previsiones de los Parlamentos autonómicos sin que, sin embargo, haya habido reformas significativas en las Cortes Generales²⁷¹. Estos mecanismos de participación en las sedes parlamentarias autonómicas se producen como resultado de la potenciación de la participación de la ciudadanía con la reforma de los Estatutos de Autonomía en 2006²⁷². Por último, ha de señalarse que estas figuras participativas en sede parlamentaria que se insertan dentro de las mejoras del denominado Parlamento abierto, fortalecen la posición del legislador frente al ejecutivo en nuestro sistema parlamentario²⁷³.

En segundo lugar, los foros de consultas se forman con grupos de ciudadanas y ciudadanos o representantes de entidades ciudadanas, elegidos democráticamente conforme a un procedimiento establecido y publicitado entre la ciudadanía, y que son convocados por la Administración para debatir e intentar alcanzar conclusiones sobre los efectos de una política pública, tanto antes de su implantación como también después de su ejecución²⁷⁴.

Los foros de consulta pueden contar, además, con la participación de personas expertas en la cuestión, con el objetivo de dotar de mayor rigurosidad técnica y objetividad a la discusión.

El objetivo de los foros de consulta es lograr una expresión en tiempo real de las opiniones, críticas y propuestas relacionadas con los planes y

²⁷¹ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *cit.*, pág. 208.

²⁷² PÉREZ ALBERDI, M. R. “Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía recientemente reformados”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, págs. 181-205.

²⁷³ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *cit.*, pág. 210.

²⁷⁴ GUZMÁN, V., “Democracia como significación. Los Foros participativos regionales de consulta pública en Argentina”. *Revista Ciencia Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, núm. 22, 2017, págs. 91-104.

programas de actuación, o bien sobre problemas referidos al ámbito competencial del ente convocante²⁷⁵.

Podemos considerar, pues, que el instrumento participativo de los foros de consultas puede ser utilizado en dos momentos en el desarrollo de una política pública. Uno *a priori*, al objeto de realizar un debate y análisis sobre la política, y otro *a posteriori* para evaluar su funcionamiento, e incluso para analizar la eficacia y aceptación de la política pública implementada.

En tercer lugar, los paneles ciudadanos se caracterizan por ser un espacio de consulta popular que facilita información de forma inmediata y constante. Suelen tener una duración determinada que no debe de superar el año.

Los paneles se componen de ciudadanos o ciudadanas elegidos por la Administración u órgano de la misma que convoque el proceso consultivo entre los inscritos en los registros de participación. Además podrán participar entidades ciudadanas, que serán seleccionadas entre las integrantes del registro de entidades en función de la temática del panel ciudadano²⁷⁶.

Los asuntos que proponga la Administración para conocer la opinión de la ciudadanía han de estar relacionados, en líneas generales, con la gestión pública, aunque podrían abordar otras cuestiones y asuntos que tengan interés para la ciudadanía. Igualmente, la Administración puede convocar diferentes tipos de paneles en función de los objetivos consultivos que pretenda alcanzar; es decir, que podrá celebrar paneles ciudadanos generales y paneles ciudadanos temáticos o específicos.

Una vez celebrados los paneles ciudadanos, la Administración tendrá que someter los resultados a una evaluación, que habría de ir referida a su productividad y a la calidad de la consulta popular realizada.

En cuarto lugar, nos referimos a los jurados ciudadanos, cuya función es valorar el resultado de una iniciativa o problemática concreta, o también un

²⁷⁵ FONT J., *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, FAMP, 2004, págs. 34-39. (Consultado 20 de agosto 2020). Enlace: http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-obs-participacion/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf

²⁷⁶ *Ibidem*, págs. 31-33.

programa de actuación llevado a cabo por la propia Administración²⁷⁷. El resultado de los informes que realicen los jurados ciudadanos debe incorporarse a los informes o memorias anuales de la Administración, o del órgano encargado de la celebración de la consulta popular.

Son instrumentos de participación ciudadana establecidos por la Administración, que tienen un carácter subjetivo, pues pretenden conocer la valoración y resultado de la puesta en funcionamiento de un programa o iniciativa concreta desarrollada por la Administración Pública²⁷⁸.

El órgano administrativo convocante de la consulta elige mediante sorteo a los componentes, que serán una muestra representativa de ciudadanas y ciudadanos y entidades ciudadanas. En los supuestos en que se precise contar con expertos, es recomendable que no superen un tercio del total de los componentes del Jurado Ciudadano.

La composición idónea de los jurados ciudadanos para que tengan funcionalidad, habría de ser no superior a diez miembros, al objeto de lograr una participación amplia y que permita profundizar en la cuestión.

En cuanto a su configuración, los jurados ciudadanos -al igual que los paneles ciudadanos- deben ofrecer mecanismos que garanticen la presencia activa del conjunto de la ciudadanía.

La regulación autonómica fija en ocasiones un número mínimo de miembros que participan en la consulta popular, como ocurre, por ejemplo, respecto a los jurados ciudadanos o los paneles ciudadanos. Ligada a esta cuestión, quizá resulte preciso apuntar que probablemente es más adecuado que el número mínimo de entidades ciudadanas y ciudadanas y ciudadanos que participen en una consulta popular por estas vías señaladas, no quede vinculado a un número fijo, resultando más idóneo tomar en consideración para

²⁷⁷ INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANZADOS (IESA-CSIC), "Jurados Ciudadanos en Andalucía", pág. 3. (Consultado 24 abril de 2021), enlace: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/agencia_andaluza_del_agua/participacion/fotos_jurados_ciudadanos/informe_jurados_ciudadanos_2010.pdf

²⁷⁸ FONT J., *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, cit., págs. 34-40.

ello el alcance y objeto de la consulta, para que no pueda derivar en carencias participativas o exclusiones de ciertos sectores de la ciudadanía²⁷⁹.

En definitiva, a nuestro juicio la configuración de estas figuras de consulta popular en cuanto a su composición debería ser establecida en función de los asuntos que se pretendan abordar, y no tanto prefigurándose por la disposición correspondiente, un número predeterminado, pues parece que dicho asunto a nivel municipal podría contradecir al principio de autoorganización de las instituciones.

2.2.1.- Los presupuestos participativos una modalidad particular de consulta popular

Los presupuestos participativos son una consulta popular específica en materia económica de los entes públicos. Cabe señalar que los presupuestos forman parte de las competencias de determinados órganos, cuestión que generalmente restringe la participación ciudadana. En el caso del presupuesto, corresponde al ejecutivo su elaboración y al parlamento o al pleno de la entidad local su aprobación. En el caso del presupuestos participativos existe una voluntad del órgano que los aprueba que sea la ciudadanía la que formalice un porcentaje de su presupuesto.

Por tanto, podemos referirnos a los presupuestos participativos como otro tipo de consultas populares, que principalmente se han desarrollado a nivel local o municipal, teniendo como referencia los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil)²⁸⁰. En la actualidad casi todos los

²⁷⁹ No es lo mismo un panel ciudadano que aborde la instalación de un ecopunto en un barrio, que la instalación de una planta de transferencia de residuos sólidos urbanos, por la complejidad de cada asunto público y su alcance en la localidad. En el primer caso, afecta a la ciudadanía de una zona concreta de la ciudad, por el contrario en el segundo de los casos implica a la totalidad del municipio e incluso a un ámbito superior al local por la naturaleza de la instalación y las posibles externalidades que pudiera causar al medio ambiente, y por ende a la calidad de vida de la ciudadanía.

²⁸⁰ GOMÀ, R. y REBOLLO, O., "Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno s los presupuestos participativos", en FONT, J. (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona , 2001, págs. 204-208.

municipios españoles disponen de presupuestos participativos, aunque han sido un referente las ciudades de Albacete²⁸¹ o Córdoba²⁸².

A nivel autonómico, hay una propuesta del Consell de la Generalitat Valenciana de presupuestos participativos para su implementación en 2022.

Los presupuestos participativos consisten en la asignación de un porcentaje del presupuesto para la ejecución en proyectos y propuestas viables plantadas por la ciudadanía y elegidas mediante un proceso deliberativo. Por otra parte, son un instrumento de participación donde los colectivos o grupos de presión, introducen en la agenda pública cuestiones que les afectan de forma específica; por ello es primordial el rol del gestor público de liderazgo, para fomentar una participación orientada al interés general o bien común. En este sentido, destacan los presupuestos participados en Marinaleda (Sevilla), donde los vecinos no sólo tiene que plantear cuestiones que les afectan a nivel micro –particular- sino también a nivel macro, es decir al conjunto de la localidad. Para evitar una de las debilidades de los presupuestos participativos, como es que la ciudadanía solo plantea generalmente cuestiones que le afectan directamente, los presupuestos participados incorporan un factor de corrección al instar a que debe de proponer igualmente una propuesta para el interés general o bien común del municipio, además de la que considera a nivel individual. Asimismo, Marinaleda es un municipio con una multiplicidad de prácticas participativas, generalmente mediante asambleas de la ciudadanía²⁸³.

Por otra parte, los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa con una implicación numerosas de personas en los gastos públicos municipales, hacen *“más difícil que exista corrupción”*²⁸⁴.

En definitiva podemos concluir delimitando las consultas populares no refrendarías a *sensu contrario*, es decir, serán todas aquellas que no consulten

²⁸¹ PÉREZ CASTELL, M., “La experiencia de los presupuestos participativos en Albacete”, *Temas para el debate*, núm.113, abril 2004, págs. 54-56.

²⁸² ACOSTA FERNÁNDEZ, E., “Los presupuestos participativos el caso de Córdoba”, en ALGUACIL GÓMEZ, J. (Coord), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003, págs. 231-252.

²⁸³ MANJAVACAS RUIZ, J.M^a., *Tesis doctoral: Los Presupuestos Participativos de Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas*, Universidad de Sevilla, curso 2011-2021, págs. 84-98, 197.

²⁸⁴ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, cit., págs. 194-199.

un asunto de interés público al cuerpo electoral, y tampoco utilicen los procedimientos y requisitos de un proceso electoral. De este modo, en los supuestos en que se plantean las consultas al cuerpo político y con exigencias electorales nos encontraremos ante las consultas populares por la vía del referéndum. Con ello, como hemos venido sosteniendo, la consulta popular se convierte en el género y el referéndum la especie; o expresado en otras palabras, el referéndum es una de las diversas especies del género consultas populares.

CAPÍTULO II. APORTACIONES DE LA UE A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

1.- La participación de la ciudadanía y medidas para la mejora de la calidad democrática en la UE

La Unión Europea desde sus orígenes en las Comunidades Europeas, ha tenido entre los requisitos de acceso de los Estados miembros que estos fueran democráticos. Por ende, el respeto al principio democrático es un requisito para la adhesión a la Unión Europea. Para la Unión la democracia permite que la ciudadanía pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos, siendo el único sistema de gobierno que lo garantiza²⁸⁵.

Igualmente, desde la creación de las Comunidades Europeas hasta nuestros días existe una percepción clásica sobre el déficit democrático²⁸⁶ de las instituciones europeas, siendo un punto de inflexión en la mejora de la calidad democrática de las instituciones europeas la elección por parte de la ciudadanía de los Estados miembros del Parlamento Europeo en 1979²⁸⁷. No obstante, el Parlamento Europeo es la única institución comunitaria elegida por la ciudadanía, aunque existe una carencia en la representatividad, es decir en la relación entre representantes y representados. Así pues, cuando nos referimos en el marco de la Unión al déficit democrático nos encontramos con diversas acepciones tanto doctrinales como de la propia ciudadanía, pudiéndose considerar que esa situación de desconexión institucional de la ciudadanía desemboca en la desafección política²⁸⁸. Por dicha razón, podemos afirmar que el déficit democrático es endémico a la propia Unión Europea. Si

²⁸⁵ Parlamento Europeo, La promoción de la democracia y la observación de las elecciones. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/166/la-promocion-de-la-democracia-y-la-observacion-de-elecciones> (Consultado el 1 de febrero de 2021).

²⁸⁶ TUR AUSINA, R., “La paradoja de la Unión Europea. Entre el *déficit* y el *liderazgo* en la gestión multinivel de la calidad democrática”, *cit.*, págs. 85-87.

²⁸⁷ *Ídem.*

²⁸⁸ MELLADO PRADO, P., “El Sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado: La Ausencia de un procedimiento electoral uniforme”, *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, nº 33, 2014, págs. 219-220.

bien su significado ha mutado a lo largo del proceso de construcción comunitaria, originalmente el déficit radicaba en el excesivo papel intergubernamental de las Comunidades Europeas, que se intentó mitigar con la inclusión de mecanismos participativos. Sin embargo, en los últimos tiempos las instituciones comunitarias han intentado mejorar la calidad democrática comunitaria, intentando buscar un equilibrio adecuado entre los Estados miembros, la Unión y la ciudadanía²⁸⁹.

A los efectos de nuestro estudio, diferenciaremos entre las medidas que desarrolla la Unión para la mejora de la calidad democracia representativa y las consultas populares que pueden celebrarse a nivel europeo.

Por una parte, en lo referido a las medidas de democracia participativa que complementan y mejoran la democracia representativa de la Unión, en el contexto de crisis institucional, desde la Unión se elabora en 2017 el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, y se adoptan otras medidas para mitigar el déficit democrático como fue crear por parte de la Comisión en 2014, un Consejero especial para la comunicación con la ciudadanía para mejorar las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones europeas.

En esta misma línea, el Tratado de Lisboa incide en convertir a la ciudadanía en un auténtico protagonista de los procesos de construcción de la Unión, reduciendo las distancias entre la ciudadanía y las instituciones o políticas comunitarias, no sólo haciendo especial hincapié a nivel europeo, sino también por parte de los Estados miembros. Para ello, en primer lugar aboga por fomentar los mecanismos de democracia participativa en la toma de decisiones, reforzar la democracia representativa o el papel del Parlamento, e igualmente hacer más comprensible el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Es reseñable el esfuerzo especial por la sensibilización de la ciudadanía multinivel que realiza la Comisión mediante el *Informe de la Ciudadanía de la UE*, para poner en valor el alcance y notabilidad de la ciudadanía de la Unión tanto en los operadores jurídicos públicos como privados. Para ello, la Comisión desarrolla diversas acciones, como pueden ser

²⁸⁹ TUR AUSINA, R., "La paradoja de la Unión Europea. Entre el *déficit* y el *liderazgo* en la gestión multinivel de la calidad democrática", *cit.*, 2018, pág. 87.

los programas de sensibilización y conocimientos de la Unión que fomentan la participación y la democrática identitaria europea.

Por otra parte, a nivel comunitario existen diversos instrumentos participativos como las consultas populares o la iniciativa ciudadana. Respecto a la iniciativa ciudadana europea (art. 11.3 TUE) permiten la participación directa de la ciudadanía en los procedimientos normativos de la Unión. Por otra parte, el derecho de petición (art. 20,24 y 227 TFUE, art. 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE) permite a la ciudadanía comunitaria o a los residentes en la Unión dirigirse a las instituciones comunitarias para solicitar una intervención o formular una reclamación²⁹⁰. La iniciativa ciudadana europea necesita un apoyo de un millón de ciudadanos, que provengan al menos de un cuarto de los Estados miembros de la Unión, puede afectar a cualquier materia de competencia comunitaria, y deberán recogerse las firmas en un plazo máximo de un año. Le corresponde a la Comisión evaluar la propuesta de iniciativa para verificar que se encuentra entre las competencias comunitarias, previamente al proceso de recogida de firmas. Cabe señalar de conformidad con el Reglamento UE 2019/1799, que la Comisión tendrá que desarrollar un sistema central de recogida de firmas en línea, para que a partir de 2022 ya no existan sistemas de recogida individual.

Hasta la fecha sólo seis iniciativas han logrado alcanzar el millón de firmas dentro del plazo de un año (Right2Water, One of Us, Stop Vivisection, Ban Glyphosate, Minority SafePack — un millón de firmas para diversity in Europe, y End the Cage Age), siendo presentadas en audiencias ante el Parlamento Europeo –solo las 5 primeras- por parte de los representantes del comité organizador, también denominado comité ciudadano. Asimismo, la Comisión emitió unas conclusiones jurídicas y políticas de cada una de las iniciativas ciudadanas presentadas²⁹¹.

²⁹⁰ La base jurídica de la iniciativa ciudadana europea la encontramos en el art. 11, apartado 4 TUE, art. 24, párrafo primero TFUE, Reglamentos (UE) n.º. 221/ 2011 y n.º. 788/2019, y artículos 222 y 230 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

²⁹¹ Parlamento Europeo, La iniciativa ciudadana Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/149/la-iniciativa-ciudadana-europea> (Consultado el 6 de febrero de 2021).

Como consecuencia de la situación derivada de la crisis sanitaria del Covid-19, desde el Parlamento Europeo y el Consejo se han ampliado los períodos de recogida de apoyos de la ciudadanía de las iniciativas de la ciudadanía que estuvieran en esta fase y que han sido afectadas por la pandemia²⁹².

Otro de los derechos de participación clásicos de la ciudadanía de la Unión es el derecho de petición, reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales (art. 44) y el TFUE (art. 20, 24 y 227 TFUE), que posibilita a la ciudadanía europea y a las personas físicas no comunitarias que residan en territorio de la UE o personas jurídicas con su domicilio social en un Estado miembro, dirigirse a las instituciones de la Unión para presentar reclamaciones o instar a su intervención. Por tanto, es un derecho no solo para los nacionales de los Estados miembros, sino también para los extranjeros que residan legalmente en territorio comunitario, pudiendo ejercerse de forma individual o colectiva²⁹³.

Otra forma de participación de la ciudadanía la fomenta la Comisión realizando una serie de jornadas o consultas públicas con la ciudadanía para que ésta asimile y haga propios los valores europeos²⁹⁴.

Finalmente, en relación con las consultas populares a nivel comunitario, la Unión dispone de las consultas públicas que permiten a la ciudadanía opinar sobre el alcance, las prioridades o el valor de las actuaciones de la Unión en la evaluación de las políticas, de las nuevas iniciativas y de las leyes vigentes. Habría que mencionar, además, que para favorecer la participación en la Unión se han implementado mecanismos de participación ciudadana mediante consultas populares por modalidad online²⁹⁵.

Por último, en el marco del Consejo de Europa en el seno de la Comisión Europea para la democracia a través del derecho o también conocida

²⁹² *Ídem*.

²⁹³ RUIZ-RICO RUIZ, G. J., "Artículo 44. Derecho de petición", en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Coords.), *La Europa de los derechos: estudio sistematice de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, págs.1189-1202.

²⁹⁴ TUR AUSINA, R., "La paradoja de la Unión Europea. Entre el *déficit* y el *liderazgo* en la gestión multinivel de la calidad democrática", *cit.*, págs. 85-94.

²⁹⁵ *Ibidem*, págs. 85-86.

como Comisión de Venezia, ésta ha elaborado un Código de buenas prácticas sobre referendos. Nos hemos referido en páginas anteriores a este documento, que establece una serie de lineamientos para la celebración de referendos, como son los principios de voto libre, voto equitativo, voto secreto, sufragio universal, condiciones para la implementación de estos principios, y garantías procesales o reglas específicas.

CAPÍTULO III. CONSULTAS POPULARES ESTATALES

1. La regulación de las consultas populares estatales en la historia constitucional española

La ausencia de consultas populares en el marco estatal viene determinado por la propia naturaleza del Estado moderno donde el ejercicio de la soberanía popular se plasma a través de la vía representativa, y con la extensión de la complejidad en los procesos de toma de decisiones.

Las consultas populares ni han sido objeto de interés por parte del legislador, ni tampoco han ocupado gran cantidad de estudios doctrinales en profundidad, salvo en los últimos años con los estudios referentes a los procesos al margen de la legalidad, como son las consultas en el marco del *procés* en Cataluña o la consulta del Plan Ibarretxe en el País Vasco. Del mismo modo, en nuestra historia democrática reciente en cuanto a la práctica de los instrumentos participativos estatales mediante la vía del referéndum, ésta la práctica ha sido escasa y ha estado vinculada a cuestiones supraestatales. Así, los referéndums para la permanencia de España en la Alianza Atlántica -OTAN, 1986- o el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa -UE, 2005-²⁹⁶, o la “certificación ciudadana” del sistema democrático español, con la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política²⁹⁷ o para la ratificación de la Constitución, el 6 de diciembre de 1978²⁹⁸.

Atendiendo a nuestra historia constitucional que tiene sus orígenes en la Constitución de Cádiz de 1812, la democracia en sus modalidades directa, representativa o participativa ha sido alterada por periodos de regímenes autoritarios, y por ende, no democráticos. En la Constitución gaditana no existe

²⁹⁶ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, colección Debates Constitucionales, *Marcial Pons-Fundación*, Madrid, 2018 págs. 72-77.

²⁹⁷ LÓPEZ ULLA J.M., Capítulo III. La Transición política y la elaboración de la CE de 1978, *cit.* págs. 87-88.

²⁹⁸ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, *cit.*, págs. 64-67.

un reconocimiento jurídico de la participación directa, y por tanto de instrumentos de democracia participativa; solo se reconocía la democracia representativa pero era capacitaria²⁹⁹. Dicha situación perduraría a lo largo de los textos constitucionales españoles del s. XIX, incluso cuando se estableció el sufragio universal masculino mediante Decreto de 9 de noviembre de 1868³⁰⁰ en el marco de la “ola democratizadora europea”³⁰¹, modificado para introducir algunas aclaraciones para el ejercicio de sufragio, en concreto de los miembros del ejército que estuvieran desplazados por sus obligaciones castrenses³⁰². Por un lado, la Constitución de 1868 aborda las cuestiones electorales con moderación, y por otro lado, la Constitución de 1876 no establece el carácter universal del sufragio³⁰³, produciéndose un retroceso en la extensión del derecho al sufragio. Por otra parte, el desarrollo legislativo limitaría el ejercicio del sufragio universal, pues mediante la Ley de 28 de diciembre de 1878³⁰⁴ se instauró de nuevo el sufragio censitario, derogando la Ley de 20 de agosto de 1870³⁰⁵, que sustancialmente respetaba y desarrollaba el Decreto de 9 de noviembre de 1868. No sería hasta 1890 cuando se recuperaría el sufragio universal masculino en España³⁰⁶ - que se sitúa en la evolución del derecho al sufragio, entre el sufragio censitario y el sufragio universal-, con la Ley de 26 de junio de 1890³⁰⁷. Pero no será hasta la Constitución de la segunda República Española, cuando se alcanza la igualdad formal entre hombres y mujeres en la participación política, con la inclusión del

²⁹⁹ AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia Directa y Estado Constitucional*, cit., págs. 236-239.

³⁰⁰ *Gaceta de Madrid*, de 10 de noviembre de 1868.

³⁰¹ CAMERO i ARBAT, T, “Ciudadanía política y democratización. Un paso adelante, dos pasos atrás”, en PÉREZ LEDESMA, M., *De súbditos a ciudadanos. una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 226.

³⁰² Decreto de 6 de enero de 1869. *Gaceta de Madrid*, de 7 de enero de 1869. Las aclaraciones se referían al ejercicio del derecho de sufragio para electores que estuvieran prestando el servicio militar, que se hubieran por tanto ausentado de sus pueblos de residencia o en el último puerto que hubieran residido para los miembros de la Armada.

³⁰³ PRESNO LINERA, M.A., “El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978”, *Historia Constitucional*, núm. 19, 2018, págs. 97-98.

³⁰⁴ *Gaceta de Madrid*, de 21 de agosto de 1870.

³⁰⁵ *Gaceta de Madrid*, de 30 de diciembre de 1878.

³⁰⁶ PRESNO LINERA, M.A., “El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978”, cit., págs. 97-100.

³⁰⁷ *Gaceta de Madrid*, de 29 de junio de 1890.

sufragio universal, sino que además es la primera vez que se introducen “*las instituciones de democracia participativa en nuestra historia constitucional*”³⁰⁸.

Sin embargo, en los periodos democráticos ni las Constituciones Españolas, ni la legislación han aportado un gran número de referencias que favorecieran la democracia directa o participativa. Algunas de las pocas muestras de desarrollos legislativos en la materia de consultas populares son por vía del referéndum en la Constitución de la Segunda República Española de 1931, o a nivel local en la regulación estatal de consultas populares en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y en las propuestas de régimen local de Maura y Canalejas, que no fructificaron³⁰⁹. Conviene subrayar Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, con la instauración de un sistema electoral proporcional para contrarrestar al caciquismo y la incorporación de los referéndums a la democracia local, aunque desgraciadamente no estuvieron en vigor durante la dictadura de Primo de Rivera y su aplicación fue muy reducida³¹⁰. Por consiguiente, la regulación estatal en materia de consultas populares ha sido apenas significativa, y las propuestas que se desarrollaron desde el ámbito estatal afectan a las consultas principalmente a nivel local, cuestión recurrente del legislador estatal de establecer el marco de participación de las consultas populares de los subniveles de gobierno-Administración.

En efecto, la Constitución republicana de 1931 en su artículo 66, establecía el referéndum derogatorio o abrogatorio de leyes, la iniciativa legislativa popular y en su artículo 12, regulaba el plebiscito para la aprobación de los Estatutos de las regiones autónomas³¹¹. Un 15% del censo electoral podía requerir la realización de un referéndum abrogatorio en relación a una ley aprobada por el Parlamento³¹². Ahora bien, no podía aplicarse el referéndum derogatorio a cualquier materia: se excluían la Constitución y sus leyes de

³⁰⁸ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987, págs. 85-86.

³⁰⁹ IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El Referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005, págs. 81-85.

³¹⁰ *Ibidem*, págs. 89-91.

³¹¹ *Ibidem*, pág. 86.

³¹² SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, pág. 26.

desarrollo, los Estatutos regionales, las leyes tributarias o las que ratificaran tratados internacionales³¹³. De manera análoga, el referéndum abrogatorio o derogatorio tiene su implementación en el derecho comparado, como la propia Constitución italiana de 1948³¹⁴.

A pesar que la Constitución republicana de 1931 supuso, como hemos señalado, un salto cualitativo en la introducción de la democracia participativa, en su proyecto constitucional iba más lejos e incorporaba instituciones de participación directa de la ciudadanía con relevante trascendencia jurídico-política, pero la redacción definitiva de la Constitución Republicana no los incorporó. Así el proyecto de Constitución republicana, establecía tres tipos de consultas populares por la vía del referéndum que se incorporaron al texto constitucional, como eran: la convocatoria de una consulta popular en relación a dudas de inconstitucionalidad de una ley por iniciativa del Presidente de la República, la convocatoria por parte del Presidente de la República de un referéndum para la disolución del Parlamento, o como contrapeso al anterior tipo, la convocatoria por parte del Parlamento de un referéndum para la destitución del Presidente de la República³¹⁵. PÉREZ SERRANO en sus comentarios sobre la Constitución de 1931 afirmaba lo siguiente: *“la desconfianza en el Pueblo implica siempre una grieta en la fe democrática; y no cabe tener confianza en el sujeto para dudar sobre él todo el Estado, y experimentar luego inquietudes sobre la competencia cuando esa soberanía ha de actuarse en una materia determinada”*³¹⁶.

³¹³ Los límites materiales de la iniciativa legislativa popular son similares en la Constitución Republicana de 1931, y en nuestro ordenamiento jurídico vigente, como se desprende de la Constitución – artículo 87.3 CE *“No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”*, y de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; en su artículo 2, añade las materias de los artículos 131 –planificación de la actividad económica general- y 134.1 –corresponde al Gobierno la elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales su aprobación-. Tampoco cabe la iniciativa legislativa popular para la reforma constitucional.

³¹⁴ ESCUDERO ADAY, R., *“Democracia, ma non troppo: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española”*, *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 116, 2011/12, pág. 38.

³¹⁵ PRESNO LINERA, M.A., *“El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas”*, *cit.*, pág. 56.

³¹⁶ PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución: (9 de diciembre de 1931): antecedentes, textos, comentarios*, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932, pág. 244. Versión digital: <https://bvpb.mcu.es/constituciones/es/consulta/registro.do?id=404018> (Consultada 24 de abril de 2021).

Por otro lado, los regímenes no democráticos, como el del General Francisco Franco, hicieron un uso de instrumentos participativos como las consultas populares por la vía de referéndum, cuestión que ha podido condicionar el desarrollo de las consultas populares en nuestro régimen democrático³¹⁷. Con todo, cabe señalar que las condiciones de celebración de los referéndums durante el franquismo, no respondía a las características de un referéndum en un Estado democrático. Hay que hacer notar que no se respetaban elementos como la libertad de los electores a formarse una opinión, a expresar sus preferencias o desde un punto de vista del proceso participativo, su organización no recaía en un órgano imparcial.

En definitiva, desde los orígenes del constitucionalismo español hasta la Constitución de 1978 es indudable que existe un tránsito de las personas de súbditos a ciudadanos³¹⁸, con una incorporación progresiva de derechos políticos³¹⁹. Esa evolución de los derechos políticos se evidencia en los textos Constitucionales españoles, en 1812 se dispone de un sufragio censitario, la capacidad de voto de unos pocos y un gran masa de súbditos sin capacidad de sufragio. Posteriormente, en la Constitución de 1869 instituye el sufragio universal masculino, que supone una extensión del derechos por razón de género solo a los hombres. Finalmente, la Constitución 1931 incorpora el sufragio universal que por su naturaleza jurídica supone la abolición de requisitos para el ejercicio del derecho político que habían estado condicionados por al capacidad económica o por una discriminación por razón de género. Asimismo en cuanto a la participación en este periodo por parte de los ciudadanos ésta es orgánica, es decir en el marco de órganos auxiliares de la propia Administración.

La actual Constitución de 1978, al igual que los textos constitucionales precedentes, desarrolla un modelo de democracia representativa, en consonancia con la propia evolución del Estado, y recogiendo institutos de

³¹⁷ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, cit., págs. 62-64.

³¹⁸ Véase PÉREZ LEDESMA, M., *De súbditos a ciudadanos. una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

³¹⁹ PRESNO LINERA, M.A., "El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978", cit., págs. 89-121.

democracia participativa como elementos complementarios al modelo representativo.

Así el constituyente de 1978 tampoco desarrolló la democracia participativa, motivado por su desconfianza hacía estas instituciones. Al respecto, encontramos diversas consideraciones que pretenden justificar esta situación como hemos puesto de relieve con anterioridad, afirmando que el constituyente pretendía consolidar el sistema democrático, cuestión que desde nuestra posición no debería de constreñir, en la medida en que lo hace, los instrumentos de democracia participativa. Ese recelo y cautelas del poder constituyente, lo apreciamos en los propios debates constituyentes en torno al actual artículo 92 CE, en el anteproyecto constitucional el artículo 85 que regulaba tres tipos de referéndum. Dos legislativos, uno refrendario sobre las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y otro derogatorio; además de un tercero para decisiones de especial trascendencia, que fue el único que finalmente se incluyó en la Constitución.

En los debates parlamentarios, no prosperaría el referéndum refrendario porque se razonaba que podía socavar la propia soberanía parlamentaria; e igualmente, en relación al revocatorio se consideraba que con la figura de la iniciativa legislativa popular se lograban los mismos objetivos –cuestión cuanto menos cuestionable, ya que son instituciones diferentes, aunque suelen ir unidas en palabras de PÉREZ SERRANO³²⁰-. Estos argumentos fueron sostenidos por los padres de la Constitución Pérez-Llorca y Solé Tura; Peces Barba además incidía en una crítica clásica de estas instituciones, señalando que el referéndum podría dividir en bloques al país. Por otra parte, en cuanto al referéndum para decisiones de especial trascendencia, para soslayar trances lo dejaron únicamente en consultivo, para reforzar la soberanía parlamentaria. Al respecto merece ser destacada la consideración sobre dicha cuestión que realizó Fraga, quién llegó a afirmar que qué tipo de referéndum era ese que sólo tenía carácter consultivo; y de forma más severa señalaba “! Como si,

³²⁰ “Suelen ir unidos el referéndum y la iniciativa, que son escudo y espada en cierto modo, pues el primero defiende y el segundo ataca”. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución*: (9 de diciembre de 1931): antecedentes, textos, comentarios, *cít.*, pág. 244.

*después que el pueblo haya dicho no a una medida, pueda haber Gobierno en sus cabales que diga sí! O a la inversa*³²¹.

Por último, siguiendo el Código de Buenas prácticas sobre referendos³²² y las directrices revisadas sobre la celebración de referendos de la Comisión Europea para la democracia a través del Derecho o también conocida como la Comisión de Venezia³²³, sería deseable que el legislador estatal reformará en nuestro ordenamiento a legislación estatal en la materia de referendos – *LODMR*-, y al mismo tiempo aprovechará para colmar una laguna legislativa como son las consultas populares a nivel estatal. El Código y las directrices de la Comisión de Venezia son unas recomendaciones para los referendos, pero dada su relevancia podemos considerarlas imprescindibles para cualquier desarrollo legislativo en materia de consultas populares. No sólo se precisa una reforma de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum como varios miembros de la doctrina han reclamado³²⁴, sino también la aprobación de una ley para el resto de consultas que no se realizan por la vía del referéndum.

³²¹ GARCÍA ESCUDERO, J.M^a. y GARCÍA MARTÍNEZ, M^a. A., *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 174-176.

³²² Comisión Europea para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venezia), Código de Buenas Prácticas sobre referendos, adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 19^a reunión (2006) y por la Comisión de Venezia en su 70^a sesión plenaria (2020).

³²³ Comisión Europea para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venezia), Directrices revisadas sobre la celebración de referendos, aprobado por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 69^a reunión (2020) y por la Comisión de Venezia en su 124^a sesión plenaria.

³²⁴ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, págs. 230-232. En relación a la reforma de los referendums de reforma constitucional véase PRESNO LINERA, M.A., “El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas”, *cit.*, págs. 45-71. Además en la misma obra colectiva, CEBRIÁN ZAZURCA, E. “Los referendums de reforma de la Constitución Española: un análisis crítico y una propuesta de modificación”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 73-97.

2. La regulación de las consultas populares estatales

La regulación de las consultas populares en el marco estatal se desenvuelve de conformidad con las previsiones constitucionales, sólo desarrollándose específicamente las que se realizan por la vía del referéndum. Estas consultas populares por la vía del referéndum que establece la Constitución Española precisan indispensablemente de la autorización del Ejecutivo del Estado para su celebración, salvo las previstas para la reforma constitucional, que requieren únicamente comunicación previa de las Cortes Generales al Presidente del Gobierno -artículo 7 LO 2/1980-, o las que pudiera convocar el propio gobierno de la nación –por ejemplo, consultas en asuntos de especial transcendencia del artículo 92.3 CE, que precisan de autorización por parte del Congreso por mayoría absoluta, artículo 6 LO 2/1980-³²⁵.

La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum –LODMR-, desarrolla las consultas populares por vía de referéndum que la Constitución Española contempla en su articulado³²⁶, aunque no se ocupa con la misma intensidad de cada una de la siete modalidades previstas. No podemos olvidar que la LODMR no tenía como objetivo desarrollar las previsiones participativas referendarias en la Constitución, sino que su cometido principal era posibilitar la consulta popular por la vía del referéndum de la iniciativa autonómica³²⁷ en Andalucía³²⁸. En

³²⁵ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, págs. 38-39.

³²⁶ Las modalidades de consultas populares por vía de referéndum presentes en la CE son: artículo 92.1 referéndum consultivo sobre decisiones de especial transcendencia, artículo 151.1 de ratificación de la iniciativa autonómica, artículo 151.2 de aprobación, artículo 152.2 de reforma de los Estatutos de Autonomía que accedieron por la vía del art. 151 y los referéndums de reforma constitucional de los artículos 167 y 168 de la Constitución Española.

³²⁷ OLIVER ARAUJO, J., “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, pág. 145.

³²⁸ El artículo 9 de la LODMR, establecía una doble mayoría de participación y de votos que apoyaran la iniciativa autonómica en cada provincia para el acceso a la autonomía por el artículo 151 CE o también conocida como vía rápida. Sólo se utilizó una vez para el proceso autonómico en Andalucía, no lográndose en la provincia de Almería el número de votos exigidos. Para subsanar la cuestión se modificó la LODMR, por las LO 12/1980 y 13/1980, que resolvió la difícil situación política y constitucional generada “*al sustituir la iniciativa autonómica de Almería por la decisión de las Cortes Generales y su incorporación al proceso autonómico que se había llevado a cabo por las restantes provincias andaluzas*” de conformidad a la previsión constitucional del artículo 151 CE. RUIZ-RICO RUIZ, G. y PÉREZ SOLA, N., “La organización territorial del Estado en la Constitución Española de 1978”, en VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010, págs. 347-349.

relación a la consulta popular por la vía de referéndum de la Disposición transitoria cuarta. 1 de la Constitución Española no regula ningún aspecto. Se trata de una previsión transitoria compleja regulada solo en la Constitución al establecer una cuestión que tiene vocación de permanencia, cuando solo se está regulando la iniciativa de incorporación³²⁹. Por tanto, no se desarrolla por vía legislativa la previsión constitucional relativa al supuesto sobre la posible incorporación de los territorios Forales de Navarra al Consejo General Vasco, que posteriormente se constituyó como Comunidad Autónoma del País Vasco.

El referéndum consultivo estatal es una de las vías de consulta popular por la cuál el ejecutivo del Estado puede consultar a la ciudadanía las decisiones políticas de especial transcendencia -artículo 92.1 de la Constitución Española-. Cabe tener en consideración que algunas consultas populares por la vía del referéndum que se plantean mediante el artículo 92.1 de la Constitución, pueden ser como decíamos, por su objeto un plebiscito, es decir, desde una perspectiva estrictamente conceptual, cuando se plantea una decisión política y no tiene naturaleza vinculante.

Por otra parte, nos encontraremos estrictamente ante una consulta popular por la vía del referéndum cuando la ciudadanía participa en la deliberación sobre una norma jurídica o decisión política, y por tanto interviene en la adopción o no de la propuesta legislativa o reforma constitucional.

La Constitución Española dota de fuerza vinculante a las consultas populares por vía de referéndum para la reforma constitucional que se encuentran recogidas en los artículos 167 y 168 CE, ofreciendo una posición clara y determinante de la voluntad del pueblo emanada del referéndum. Ante supuestos de no acatamiento de un ejecutivo central de la posición tomada por el pueblo en un referéndum estatal, afirma DE ESTEBÁN que *“prescindir del resultado de la consulta podría constituir un verdadero golpe de Estado constitucional, toda vez que el sujeto de la soberanía es el pueblo y él debe ser quien tenga la última palabra sobre los asuntos que se le consulta”*³³⁰. A mayor

³²⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “Disposición transitoria cuarta”, en CASAS BAAMONDE, M^a. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, Madrid, 2008, pág. 2832.

³³⁰ BUENO ARMIJO, A., ““Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *cit.*, págs. 208.

abundamiento, podría plantearse si las consecuencias del acatamiento de una decisión del pueblo español en la convocatoria de una consulta popular estatal por vía de referéndum afectaría a la naturaleza consultiva, es decir si cabe la posibilidad de realizarse referéndums estatales que no sean de obligado cumplimiento³³¹. RODRÍGUEZ ZAPATERO en relación a esta cuestión plantea que *“la propia energía del sufragio hace inútil toda distinción entre referéndum consultivo y vinculante”*³³². Desde nuestra perspectiva discrepamos de dicha posición, ya que consideramos que hay diferencias entre instrumentos de democracia participativa e instrumentos de democracia deliberativa. Como hemos tenido oportunidad de señalar, entre los instrumentos de participación existen unos que inciden, deliberan y deciden en el proceso decisorio, estos son mecanismos deliberativos; mientras que los que no participan en la deliberación y solo lo hacen en la toma de decisión son únicamente instrumentos participativos.

Por otra parte, en relación a los resultados es cierto que los poderes públicos generalmente adoptarán la posición que sea consecuencia de las consultas populares aún no siendo vinculantes, para perpetuarse en el poder o no generar una crisis de desafección con la ciudadanía, pero igualmente de importante es para los poderes públicos conocer la opinión de la ciudadanía mediante su participación antes de tomar determinadas decisiones. En cuanto a los resultados, en un referéndum estatal la circunscripción es única por la propia naturaleza del proceso; sin embargo la LODMR señala en su artículo 5.2 las circunscripciones provinciales y las de las ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. En relación a esta cuestión CRUZ VILLALÓN planteó el escaso rigor de la norma, pues la circunscripción en una consulta estatal *“por definición es única”*³³³.

El Estado no puede dejar de hacer uso de las consultas populares. Si cabe ante esta situación de crisis del modelo democrático representativo, el Estado debe de hacer más esfuerzos por implementar nuevos mecanismos de

³³¹ AGUIAR DE LUQUE, L., “Referéndum”, en *Diccionario del Sistema Político Español*, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., (dir.), Akal, Madrid, 1984, págs. 791-798.

³³² RODRÍGUEZ ZAPATERO. J.L., “El referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución española de 1978: un análisis crítico”, *cit.*, pág. 1163.

³³³ CRUZ VILLALÓN, P., “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, págs. 163-164.

consultas populares, y para ello, la evolución tecnológica le ofrece la posibilidad de reducir esa distancia con la ciudadanía. En este sentido, los mecanismos de participación ciudadana y consultas populares que utilizan el canal de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación reducen las distancias con la sociedad y configuran un distanciamiento homogéneo entre los poderes públicos y la ciudadanía. Obviamente la implantación de consultas populares o mecanismos de participación ciudadana que se sustenten en la base tecnológica tiene ciertos inconvenientes, el más importante desde nuestra posición es la brecha digital, que puede eliminar por desconocimiento de la tecnología, la posibilidad de participar a un sector bastante destacable del conjunto de la ciudadanía.

Por otra parte, es relevante señalar que casi ningún ordenamiento jurídico estatal contiene una regulación singularizada de las consultas populares como institución, que hemos diferenciado anteriormente de otras figuras tales como el referéndum, como forma especial de consulta popular. Ello es lógico, si se tiene en cuenta que casi todas las Constituciones se insertan dentro de los esquemas del sistema representativo y contienen principalmente instituciones de democracia directa clásicas como pudiera ser el referéndum o también en su versión específica de referéndum abrogativo, la revocación de mandato, la iniciativa legislativa estatal, entre otras. Pero ninguna de ellas se refiere a las consultas populares diferenciándolas de las otras instituciones anteriormente citadas.

Sin embargo, en los ordenamientos jurídicos sub-estatales, es decir autonómico y local en el Estado español, sí se dispone de regulación y normativas que permiten la celebración de consultas populares que no se realizan por la vía del referéndum.

En definitiva, aunque la Constitución no desarrolle las consultas populares que no se realicen por la vía del referéndum, sí se deducen a nuestro juicio del art. 9.2 y 23, y además ello no impide que el legislador estatal, para completar nuestro modelo participativo, desarrolle una serie de consultas populares que puedan celebrarse en el marco del conjunto del Estado. Además, siendo consultas populares que no se celebran por la vía del referéndum, disponen de un menor número de restricciones o límites, como

que solo pueda consultarse a la ciudadanía española mayor de edad o que tenga que hacerse uso para la supervisión del proceso de la propia Administración electoral. Asimismo, se podrían desarrollar mecanismos de consultas populares a nivel estatal que no se realicen por la vía del referéndum mediante leyes, decretos, órdenes o incluso dentro del marco de la buena administración, con la puesta en práctica de los principios de interlocución constante y permanente con la ciudadanía.

2.1. Las consultas populares por la vía del referéndum en la Constitución Española y en su ordenamiento jurídico. Los referéndums estatales

Como reiteradamente hemos señalado, nuestro texto constitucional opta claramente por el sistema representativo, y es reacio, por las razones anteriormente apuntadas, al establecimiento de instituciones de democracia directa. Es más, cuando opta por el establecimiento de instituciones de democracia directa o semidirecta, lo hace con una confusión terminológica que es necesario analizar³³⁴. Muestra evidente de esa confusión es la definición sólo como consulta popular por la vía del referéndum, la propia consulta de una decisión política. A modo de ejemplo, el referéndum de la OTAN ó el *Brexit* son consultas populares específicas, y en ambos casos lo apropiado hubiera sido su regulación como consultas populares por la vía del plebiscito.

Centrándonos únicamente en la figura más afín con la consulta popular, que es el referéndum, nuestra Constitución contempla diversos tipos de referéndum a nivel estatal.

En primer lugar, las consultas populares de referéndum constitucional, es decir, aquellos que se adoptan para ratificar la reforma de la Constitución; en los casos de reforma agravada del artículo 168 CE el referéndum es obligatorio. Por el contrario, en la reforma constitucional por la vía del artículo

³³⁴ PRESNO LINERA, M.A., "El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas", *cit.*, pág. 50.

167 CE, el referéndum es facultativo a petición de un décimo de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Sin embargo, en los dos supuestos de reforma constitucional con la intervención de la ciudadanía mediante consulta popular por la vía del referéndum los resultados serán determinadas para la aprobación de la reforma³³⁵.

En segundo lugar, el referéndum consultivo del artículo 92 se ha utilizado en dos ocasiones; en concreto, el referéndum de la OTAN, y el referéndum para la ratificación del Tratado que configuraba la Constitución para Europea³³⁶. El artículo 92 regula una consulta popular por la vía del referéndum sobre cuestiones de especial trascendencia, que más bien viene a ser un plebiscito desde un punto de vista conceptual, ya que se refiere a una decisión política. Dicho lo anterior, nuestra Constitución nunca contempla la posibilidad de un referéndum aprobatorio o derogatorio de las leyes. No hay leyes sometidas a referéndum, porque simplemente el procedimiento legislativo de aprobación de las leyes no contempla este trámite procedimental. Por lo tanto, el llamado referéndum consultivo del artículo 92, es en buena lógica, un plebiscito porque dichas decisiones de especial trascendencia son las adoptadas por el poder ejecutivo y no las aprobadas por el parlamento³³⁷.

En tercer lugar, se contemplan los referéndums autonómicos que tienen dos manifestaciones. Por un lado, la iniciativa autonómica en los términos que establece el artículo 152.2 de la Constitución Española³³⁸. Y por otro lado, los referéndums de modificación de los Estatutos de Autonomía en los supuestos de reforma de los mismos, y que antes de las reformas estatutarias de 2006 solo afectaban a las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia. Y también al supuesto de la aprobación y reforma del Estatuto Andaluz –artículos 74-75 EAA 1981, LO 6/1981, de 30 de diciembre-. En ese caso efectivamente estamos en presencia de auténticos referéndums, porque lo que se somete a la decisión del pueblo es un texto normativo, en concreto el Estatuto de Autonomía o la modificación del mismo. En el caso de la iniciativa

³³⁵ *Ídem*.

³³⁶ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, págs. 38-39.

³³⁷ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El referéndum en el sistema español de participación política, cit.*, págs. 51-61.

³³⁸ *Ibidem*, págs. 66-67.

autonómica tampoco estaríamos en presencia de un auténtico referéndum, sino de otra figura radicalmente distinta, ya que Gobierno no es que autorice, es que no tiene otra opción que cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y en la legislación para desarrollar la reforma estatutaria³³⁹. A pesar de que los referéndums autonómicos puedan por su nomenclatura vincularse únicamente a las Comunidades Autónomas, no podemos obviar que un Estatuto de Autonomía es una norma con una naturaleza mixta y que requiere ser aprobada mediante ley orgánica, por tanto con una intervención del Estado³⁴⁰.

Y cuarto, finalmente, aunque no lo hace el texto constitucional, sino la Ley de Bases del Régimen Local, en nuestro ordenamiento jurídico cabe la posibilidad de referéndums locales³⁴¹. Y aquí sí que hay que hacer una serie de precisiones. La primera consiste en determinar que la previsión de estos referéndums o consultas populares locales no está contenida en la propia Constitución, sino que su regulación se efectúa en leyes estatales, en concreto en la Ley de Bases del Régimen Local³⁴². Ahora bien, el régimen local siguiendo con la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional, es un régimen de naturaleza bifronte, es decir, en el cual concurren competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que determinan la regulación de las consultas populares en dicha legislación estatal sobre Administración Local o en leyes de participación. Esta consideración del carácter bifronte ha sido reiterada por la doctrina del Tribunal Constitucional en sus SSTC 4/1981, 31/1981, 84/1982, 27/1987, 33/1993 ó 385/1993. De conformidad con la interpretación constitucional es posible y así sucede, que estas instituciones de democracia directa sean recogidas en la legislación estatal y en las legislaciones autonómicas, pudiendo algunas Comunidades no sólo replicar la legislación estatal, sino también aportar nuevas formas participativas que son, principalmente, desarrollo de los Estatutos de

³³⁹ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, cit., págs. 261-264.

³⁴⁰ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., págs. 179-183.

³⁴¹ IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El Referéndum local en España: régimen jurídico*, cit., 2005, págs. 103-237.

³⁴² PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, cit., págs. 280-292.

Autonomía de segunda generación. Vale la pena decir que las Comunidades Autónomas han ampliado el elenco de instrumentos de participación de consultas populares, más allá del referéndum, bien a través de leyes específicas de consultas populares, o a través de las leyes de participación o de la Administración Local, en las que contemplan la posibilidad de estas modalidades de democracia participativa con nuevas fórmulas³⁴³.

En conclusión, aunque se han regulado los referéndums estatales por la vía del referéndum, incluso también los autonómicos o locales, es imprescindible dentro de las opciones de mejora de la calidad democrática, la inclusión y desarrollo de consultas populares no refrendarias a nivel estatal. Ese desarrollo estatal podría darse mediante una norma con rango de ley, lo que favorecería el debate sobre esta temática en sede parlamentaria, incluyéndose mecanismos participativos no coyunturales en función del gobierno del momento, sino estructurales, favoreciendo además la intervención e involucración de todas las sensibilidades del arco parlamentario.

2.1.1. Las consultas populares estatales por la vía del referéndum celebradas en España

El ejecutivo estatal utiliza las consultas populares como instrumento de participación para un proceso concreto, como fue el caso de la celebración de una consulta popular por la vía del referéndum sobre el Tratado que establecía una Constitución para Europa³⁴⁴ o el referéndum referido al ingreso y permanencia de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)³⁴⁵. Ambos referéndums consultivos estatales planteaban a la ciudadanía cuestiones internacionales entre dos alternativas, por un lado, para

³⁴³ TUR AUSINA, R., "Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias", *cit.*, pág. 131.

³⁴⁴ Ley Orgánica 17/2003 de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea.

³⁴⁵ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El referéndum en el sistema español de participación política*, *cit.*, pág. 51.

acceder o no a una organización internacional, y por otro lado, para avalar o rechazar un texto normativo comunitario. Aunque la decisión correspondía al Ejecutivo central, dado el alcance internacional de las dos cuestiones lo trasladan al cuerpo político. Se convierte así la consulta popular por la vía del referéndum en un acto político de indudable carácter vinculante para la adopción de la decisión definitiva en cualquiera de ambas propuestas consultadas al pueblo español.

Antes de estas dos consultas populares por la vía del referéndum, también se realizaron dos procesos consultivos a nivel estatal desde la caída del régimen no democrático franquista. Nos referimos por un lado, a la consulta popular por la vía del referéndum de 15 de diciembre de 1976, relativa al Proyecto de Ley para la reforma política³⁴⁶, y por otra parte, en relación al proyecto de Constitución, el 6 de diciembre de 1978³⁴⁷.

Finalmente de las cuatro consultas populares celebradas a nivel estatal por la vía del referéndum, podemos llegar a la conclusión de que la consulta popular para la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántico es más bien un plebiscito. Por otra parte, las otras tres consultas populares estatales tienen por objeto una norma jurídica, y son por tanto un referéndum, de conformidad con la delimitación conceptual que hemos realizado.

Por último, los pocos procesos participativos mediante consulta popular regulada en Constitución por la vía del referéndum, denotan las cautelas del constituyente sobre estos institutos; e incluso algunas posiciones doctrinales los cuestionan, pues pueden lesionar los derechos de las minorías. No obstante, como señala PRESNO LINERA, son una expresión del artículo 23 CE, debiendo considerarse en relación con las garantías de las personas, que *“la primera minoría es la persona”*³⁴⁸.

³⁴⁶ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, cit., págs. 64-65.

³⁴⁷ *Ibidem*, págs. 65-67.

³⁴⁸ PRESNO LINERA, M.A., “El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas”, cit., págs. 65-66.

2.2. Otras formas de participación de la ciudadanía a nivel estatal: las consultas populares por la vía de no referéndum

Cómo hemos señalado con anterioridad, la ciudadanía tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, y esa participación tiene una especial protección por su consideración por parte del poder constituyente como un derecho fundamental; pero existen otras formas de participación que no se circunscriben específicamente al artículo 23 CE. Por tanto es deseable además de las medidas de democracia representativa, la implementación de figuras de democracia participativa como las consultas populares que no se realicen por la vía del referéndum para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Debemos considerar que la ciudadanía dispone de mecanismos de participación en el ámbito administrativo, en todos los niveles de gobierno. Así la ciudadanía española y las personas residentes afectadas a nivel estatal puede participar en la elaboración de normativa o planes del Gobierno del Estado.

Las consultas populares no referendarias como mecanismo de participación ciudadana e instrumentos de democracia participativa han tenido, como venimos señalando, un desarrollo significativo con las reformas estatutarias³⁴⁹. Y ello a pesar de que la explosión participativa a nivel autonómico no ha ocasionado hasta el momento un proceso mimético de incorporación de nuevas figuras participativas. Pero a nivel estatal se disponen de instrumentos participativos mediante consultas populares no referendarias. Sin embargo, esa regulación de las consultas populares a nivel estatal no tiene un alcance general, regulándose las figuras de forma específica, como puede ser el derecho de petición o el trámite de audiencia en la legislación administrativa³⁵⁰.

Entre las consultas populares a nivel estatal podemos enumerar las siguientes. Primero, las sugerencias, quejas o aportaciones a la Administración,

³⁴⁹ TUR AUSINA, R., "Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias", *cit.*, pág. 129.

³⁵⁰ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., "Referéndum y consultas populares", *cit.*, pág. 226.

incluso podíamos calificar como uno de los instrumentos al clásico derecho de petición. Segundo, la participación de la ciudadanía afectada en la elaboración de reglamentos, normativa legal, leyes, decretos leyes o proyectos mediante los trámites de información pública o audiencia, tanto a nivel individual como colectivo mediante organizaciones representativas. Tercero, la ciudadanía puede participar en el proceso de redacción de planes de la Administración General del Estado o del Gobierno de España. Cuarto, la participación en órganos del Estado de asociaciones, colectivos e incluso personas, dentro de la participación orgánica que definimos en su momento.

En cuanto a dicha participación orgánica, cabe señalar que es una participación sectorial y que requiere de unas determinadas condiciones para poder participar³⁵¹, por tanto es una forma de consulta popular en la mayoría de casos restrictiva.

En cuanto a las consultas populares estatales, merece destacarse la inclusión de un trámite preceptivo de consulta en la elaboración de reglamentos resultado de la reforma en materia administrativa desarrolla por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 133. No obstante, existen algunas excepciones del requisito de consulta a la ciudadanía detalladas en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”*. A pesar que indiscutiblemente en las materias presupuestarias o de la organización interna del propio ente por su autonomía de funcionamiento, la participación ciudadana no las puede limitar, pero no estaría de más si la participación es una cuestión transversal que la ciudadanía intervenga aunque no delibere. No obstante, no es admisible que se suprima el trámite de información pública, porque es una vía de transparencia de los propios poderes

³⁵¹ Entre la Condiciones para la participación en órganos sectoriales se requiere la pertenencia a determinados colectivos relacionados con la materia del órgano participativo, como pueden ser los representantes de los colegios profesionales, los trabajadores, asociaciones representativas, representantes de las principales patronales económicas (...).

públicos, y más si cabe en los supuestos donde se suprimen los trámites de consulta y audiencia.

Igualmente se aplicará la audiencia ciudadana preceptiva para la iniciativa legislativa emanada del ejecutivo, tanto en anteproyectos como en proyectos de ley³⁵². Además, el marco jurídico de esta forma de participación de la ciudadanía se complementa con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, de la ORDEN PRE /1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales³⁵³.

La Ley 50/1997, por su parte establece que la audiencia será preceptiva en todas las disposiciones que pudieran afectar a la ciudadanía o a sus derechos, participando la ciudadanía o las asociaciones u organizaciones que tuvieran relación directa con el proyecto legislativo –anteproyectos de ley o de real decreto legislativo-. En su artículo 26.2 se exime del trámite si las asociaciones u organizaciones durante el proceso de elaboración del proyecto hubieran participado o remitido informes. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que las asociaciones voluntarias dispondrán de libertad para su participación, pero respecto a las asociaciones obligatorias como las Cámaras de Comercio o los Colegios Profesionales podrá señalarse su participación como obligatoria en el trámite de audiencia³⁵⁴, de la misma forma que a las organizaciones de consumidores y usuarios de conformidad con la legislación en la materia³⁵⁵.

Con dicha regulación, la Administración General del Estado en su portal de Transparencia, considera a las consultas populares no referendarias como

³⁵² PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, págs. 226-227.

³⁵³ CIRIERO SOLETO, F.J., “El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 29, 2017, págs. 19-74.

³⁵⁴ SALA ATIENZA, P., “El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Española de Administración Pública*, núm. 177, septiembre-diciembre, 2008, págs. 247-263.

³⁵⁵ MELERO ALONSO, E., “La “Democracia Orgánica” y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, octubre-diciembre 2004, págs. 237-264.

un “espacio de participación pública en proyectos normativos, tanto para la consulta pública previa, como para el trámite de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de normas de la Administración General del Estado”³⁵⁶. Y también en el portal de la AGE se definen dos tipos de instrumentos participativos: la consulta pública previa y la audiencia e información pública.

La consulta pública previa “tiene por objeto recabar la opinión de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo”³⁵⁷. En relación con la Audiencia e información pública, “tiene por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos por un proyecto normativo, ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así cómo obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades”³⁵⁸.

La ciudadanía podrá, accediendo a la web de la correspondiente Administración, participar en dos momentos procedimentales distintos. En primer lugar, antes de la elaboración de la norma mediante la consulta pública previa, y en segundo lugar, posteriormente como afectado o interesado en la mismas de forma individual o colectiva, en el trámite de audiencia e información pública.

En relación a los procedimientos de audiencia, se informará de éstos mediante la sede electrónica de la Administración, cuestión que en cierta medida limita la participación de la ciudadanía, ya que no se conoce directamente la apertura de estos procesos participativos. Asimismo, dichos procesos de consultas no referendarias en el seno de la Administración General del Estado, adolecen de la ausencia de respuesta a las contribuciones que realiza la ciudadanía. Igualmente, no se establece una evaluación del proceso participativo, y por tanto, ni la participación ciudadana se examina, ni

³⁵⁶ PORTAL DE TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, “Participación. Participación pública en proyectos normativos”, enlace web: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html# (última consulta realizada, 3 de mayo de 2021).

³⁵⁷ *Ídem.*

³⁵⁸ *Ídem.*

se puede establecer una trazabilidad del proceso participativo. La ausencia de informes sobre la participación en el proceso deliberativo, como sucede por ejemplo a nivel autonómico, puede desincentivar a la ciudadanía al no poder percibir de forma clara los resultados de su colaboración e implicación en las cuestiones públicas, y por tanto desincentivar en general la participación en esta tipología de consulta popular³⁵⁹.

Como hemos visto, la participación a nivel estatal generalmente se esta sustentando en medios tecnológicos, al igual que la transmisión de información desde la AGE a la ciudadanía –se trata de una participación unidireccional-, que en estos momentos utiliza además de las webs, también las redes sociales mediante perfiles institucionales³⁶⁰.

Por otro lado, podemos enumerar una serie de consultas populares con ámbitos de actuación determinados y sectoriales como son el educativo artículo 27.5 CE, juventud artículo 48 CE, consumidores y usuarios artículo 51 CE, administrativo artículo 105 CE, servicios sociales y políticas de bienestar artículo 129.1 CE, o planificación económica artículo 131.2 CE. Al mismo tiempo, esta modalidad de consultas populares se puede desarrollar en otros ámbitos como son el medio ambiente o sectorialmente Administraciones como la Local, artículo 70 bis LRBRL³⁶¹.

Pongamos por caso, el artículo 27.5 CE, cuando se afirma que los sectores o colectivos de la comunidad educativa pueden participar en la programación general de la enseñanza, y en la creación de centros educativos³⁶². O por otra parte, el artículo 105 que es la consultas popular no referendaria que más se desarrolla a nivel estatal: la audiencia de la ciudadanía en la elaboración de disposiciones administrativas y la audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo.

A pesar de disponer de una gama de consultas populares con varios instrumentos, las consultas populares a nivel estatal se reducen al final al

³⁵⁹ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, pág. 227.

³⁶⁰ RUBIO NÚÑEZ, R. y IBARZ MORET, A., *La participación en la Administración General del Estado a través de medios digitales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, págs. 91-105, 123-191.

³⁶¹ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, págs. 226-227.

³⁶² ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, *cit.*, págs. 493-498.

ámbito de la elaboración de normativas y reglamentos. Por tanto, desde los poderes del Estado deberían de fomentarse este tipo de instituciones, al objeto de contribuir a una mejora de la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía, más allá de los órganos de participación orgánica existentes. Para ello, podrían implementarse foros de participación, encuestas ciudadanas o incluso asambleas de la ciudadanía para el estudio de un ámbito concreto, entre otros instrumentos –piénsese, por ejemplo, en la Convención ciudadana por el Clima de Francia, que es una muestra de asamblea ciudadana a nivel estatal-.

En conclusión, incluso en ausencia de una norma que recopile de forma sistemática las diferentes modalidades de consultas populares a nivel estatal, el ordenamiento jurídico español establece múltiples instrumentos para la participación deliberativa de la ciudadanía a nivel estatal. Ello si bien lo deseable sería disponer de una ley específica o singular. Ha de añadirse además, que esa nueva regulación concreta podría suponer no sólo una adecuación de los instrumentos de consultas populares, sino la incorporación de nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía, al igual que sucedió con las reformas estatutarias. Con todo, no se puede obviar que incluso la existencia de un marco jurídico específico no tiene por qué suponer un incremento de los procesos participativos o de la participación de la ciudadanía. La participación ciudadana requiere de algo más; de una conciencia y formación de la propia ciudadanía en valores democráticos, junto a otros elementos como la implicación³⁶³, el liderazgo del poder público, el contexto político o la relevancia de los asuntos públicos que se abordan.

3. La ausencia de una regulación estatal en materia de consultas populares no referendarias. La necesidad de una ley estatal

³⁶³ GALLARDO PÉREZ, P., Educación ciudadana y convivencia democrática, *SIPS – Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, núm. 16, 2005, págs. 119-133.

En España, como hemos visto, la ciudadanía a nivel estatal dispone de instrumentos participativos mediante consultas populares por la vía del referéndum u otros procedimientos participativos que no se realizan por la vía del referéndum en el ámbito de la Administración -es el caso de la elaboración de reglamentos o planes-. Así pues, sigue existiendo un significativo vacío entre representantes y representados, siendo necesario regular nuevas figuras de democracia participativa como las consultas populares que no se realizan por la vía referéndum.

Como consecuencia del contexto de desafección política que se vive, se incorpora a la agenda política la necesidad de ciertas reformas para potenciar la relación entre la ciudadanía y sus representantes. Durante la apertura de la X legislatura de las Cortes Generales españolas, el 27 de diciembre de 2011, se aludió en diversas ocasiones por parte de los miembros del Parlamento a la necesidad de potenciar la relación de los representantes con los representados, y de desarrollar nuevos mecanismos que favorezcan la reducción de la distancia entre ambos. Entre los contenidos del discurso del Rey, encontramos las siguientes afirmaciones: *“Los ciudadanos de cada una de las Comunidades Autónomas, ciudades y pueblos de España esperan mucho de todos sus representantes y autoridades. Los partidos representados en estas Cámaras han escuchando la petición insistente de los españoles a favor de un mayor entendimiento entre sus representantes”*. Y prosigue señalando que *“las Cortes serán capaces de ofrecer las medidas y proyectar la confianza de todos los ciudadanos”*³⁶⁴. Del mismo modo, en dicha sesión el Presidente del Congreso de los Diputados Jesús Posada Moreno apuntaría al respecto que *“Es esencial, asimismo que seamos capaces de superar la sensación de distanciamiento que muchos ciudadanos sienten respecto de las*

³⁶⁴ Discurso de S. M. El Rey en la apertura de la X Legislatura, 27 de diciembre de 2011, se inicia el mismo día que se conmemora el 33º aniversario de la sanción de la Constitución de 1978 ante las Cortes. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_77_06063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=5462&anyo=2011&mes=12&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null (Consultado el 28 de diciembre de 2020).

*instituciones políticas, hemos de lograr que se sientan orgullosos de sus representantes*³⁶⁵”.

Por tanto, atendiendo a las experiencias del derecho comparado podemos señalar que tampoco se regulan a nivel estatal las consultas populares por la vía no referendaria, de forma muy similar a la situación española³⁶⁶.

De todas maneras, la ausencia de regulación estatal en materia de consultas populares no significa que no sea necesario, más bien todo lo contrario, es indispensable un desarrollo de las consultas populares a nivel estatal como instrumentos de democracia participativa, que complemente la democracia representativa, y por consiguiente, pueda contribuir a la mejora de la calidad democrática de nuestros sistemas políticos. Es decir, estamos en presencia de una auténtica laguna normativa, cuando la plena vigencia del principio democrático exige la existencia de una normativa estatal en materia de consultas populares que se diferencie claramente de la actual regulación existente en materia de referéndum. Para potenciar los instrumentos de democracia participativa y de la democracia deliberativa e igualmente la sociedad civil proponga cuestiones de interés ciudadano a nivel estatal

3.1. La necesaria ley estatal en materia de consultas populares no referendarias

Por lo que se refiere a la necesidad de regular las consultas populares que no se realicen por la vía del referéndum en una ley, la primera cuestión es

³⁶⁵ Discurso del Presidente del Congreso de los Diputados, en la sesión de apertura de la X Legislatura, 27, de diciembre de 2011. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_77_06063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=5442&anyo=2011&mes=12&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null(Consultado el 28 de diciembre de 2020).

³⁶⁶ LISSIDINI, A. WELP, Y., ZOWATTO, D. (Comp.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2014. Accesible en: <https://doi.org/10.5167/uzh-105412>

plantearnos si puede hacerse en el marco de la actual LODMR ó pueden existir dos leyes de consultas populares, una para el referéndum y otra para las otras vías de consultas. Otra posibilidad podría ser incluirse en las leyes de buen gobierno o transparencia. Atendiendo a la STC 31/2010 –FJ 69–, el Tribunal señala solo puede existir una ley para el referéndum, restricción que no impide que se pueda desarrollar otra norma para las consultas no referendarias. Pero para otros autores como AGUADO RENEDO, contradiciendo en cierta medida la doctrina constitucional y en virtud de la literalidad del artículo 92.3 CE, podrían existir diversas leyes que regularan las diferentes modalidades del referéndum; incluso señala de forma rotunda *“una para los referéndums previstos en la Constitución y otros para los demás”*³⁶⁷.

Dicho lo anterior, lo que sí es cierto es que en materia de referéndum el legislador estatal es sumamente restrictivo, pues exige para cada una de las modalidades que hemos analizado, la autorización del Estado para la convocatoria de referéndum subestatales, es decir locales o autonómicos. Es necesario recalcar que la futura y cada vez más deseable Ley Estatal de Consultas Populares por vía de no referéndum o de las consultas por modalidades diferentes al referéndum al regularlas lo haga con una dinámica diferente al referéndum, con un procedimiento distinto, y con un objeto diferente. No puede ser una regulación tan restrictiva o constreñida a las materias que pudieran ser consultadas a la ciudadanía mediante consultas populares no referendarias. De modo que la propuesta de ley de consultas populares por modalidades diferentes al referéndum, tiene que tener un ámbito material más amplio al referéndum por la propia naturaleza de las consultas populares no referendarias.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional existente al respecto -y que hemos puesto de manifiesto en páginas anteriores-, y aunque esta sea susceptible de una crítica doctrinal importante, las consultas populares se definirían por su objeto, en relación con la institución del referéndum. En efecto, el ámbito de las consultas populares se refiere a todas aquellas materias de competencia estatal, que no sean objeto ni del referéndum consultivo, ni del

³⁶⁷ AGUADO RENEDO, C., “El referéndum autonómico”, en MATIA PORTILLA, F. J. (Dir.) *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 403-404.

referéndum constitucional, ni de los referéndums autonómicos, ni tampoco del referéndum consultivo sobre cuestiones de especial trascendencia. Al respecto, se plantea un problema sustancial en relación con el ámbito material de los referéndums consultivos, pues parece posible deslindar perfectamente los ámbitos materiales de los referéndums constitucionales y de los referéndums autonómicos. Pero en relación a los referéndums consultivos, es más complejo determinar su ámbito material en función de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, e incluso en nuestro Estado existen competencias exclusivas, compartidas y concurrentes. Por tanto, cabe entender que las consultas populares no referendarias estatales sólo podrán plantearse sobre las competencias estatales –art. 149 CE-.

Para ser más precisos, desde nuestra perspectiva podríamos señalar que la ley de consultas populares no referendarias estatal, podría versar sobre cualquier competencia del Estado –artículo 149 CE-, aunque teniendo como límites las materias objeto de consulta popular por la vía del referéndum y las excluidas de la iniciativa legislativa popular³⁶⁸. Además teniendo en cuenta estos criterios dirigidos a acotar las materias posibles de una consulta popular no referendaria a nivel estatal, apreciamos de forma clara que los límites se establecen de conformidad con el derecho de participación política del artículo 23 CE y la jurisprudencia constitucional. Además, esta propuesta de concreción de materias mediante una relación taxativa de las consultas populares por la vía no referendaria para una ley a nivel estatal, respeta las directrices revisadas sobre la celebración de referendos de 2020 de la Comisión de Venezia³⁶⁹, ya que no determina ámbitos exclusivos de consulta.

Por otro lado, aunque intentemos delimitar claramente las cuestiones que se pueden plantear por una vía u otra de consulta popular estatal, existen situaciones que merecen ser analizadas. Es el caso siguiente: ¿todas las decisiones de especial trascendencia, expresión esta que utiliza el artículo 92 CE, deben ser objeto de un referéndum consultivo?. O por el contrario,

³⁶⁸ Para ilustrar mejor, no pueden desarrollarse por iniciativa legislativa popular las materias reservadas a ley orgánica, normas de carácter internacional, leyes tributarias o la prerrogativa de gracia. Asimismo, tampoco podrán ser materia de iniciativa legislativa popular aquellas que correspondieran específicamente a algunos órganos determinados, como es el caso de la reforma constitucional o de los Presupuestos Generales del Estado.

³⁶⁹ Comisión de Venezia en su 70ª sesión plenaria (2020), *cit.*

¿pueden existir decisiones de especial trascendencia que no sean objeto de un referéndum consultivo y sí de una consulta popular? .

La respuesta a estas preguntas son complejas. Atendiendo a la experiencia histórica en la aplicación del artículo 92 de la Constitución utilizado tanto en los procedimientos mediante referéndum en nuestro ingreso en la OTAN, como igualmente en el proceso participativo referendario de la ratificación de la llamada Constitución Europea, son decisiones de especial trascendencia que encontrarían su regulación normativa en el artículo 92 CE. El problema es determinar cuando nos encontramos con decisiones de especial trascendencia que es un concepto jurídico indeterminado que no requieran la aplicación sistemática del artículo 92 CE. La respuesta a esta cuestión no puede hacerse más que de una forma negativa, pues parece haber algunas decisiones se excluyen del ámbito de las consultas populares, al corresponder a las consultas populares por la vía del referéndum. Por último, no podemos olvidar que el referéndum del artículo 92 es potestativo para el Gobierno, con autorización del Congreso. Por tanto, si hubiera una consulta popular para asuntos de especial trascendencia, en principio no intervendría el Congreso, y no nos podemos olvidar que los instrumentos de democracia participativa son complementarios y no alternativos a la democracia representativa. Por tanto, todas las consultas sobre asuntos de especial trascendencia del Estado deberían formularse pro referéndum. En consonancia con lo anterior, la respuesta sólo puede darse de la función que cumplen los instrumentos de democracia participativa, cual es la de complementar nuestra democracia representativa; pero en ningún caso pueden ser procedimientos alternativos sino complementarios.

En segundo lugar, el objeto de las consultas populares puede tener un ámbito estatal, es decir, si el contenido de la consulta popular tiene un ámbito autonómico o un ámbito local, la acción de la consulta popular estatal carecería de sentido. En esos casos, deberían de ser las vías de las consultas populares autonómicas o de las consultas populares locales previstas las que se aplicaran a ese ámbito respectivo.

Por lo tanto, el Estado sólo puede plantear consultas en su marco competencial, y que se realizarían en todo el conjunto del Estado, pero podrían

existir excepciones para consultas concretas u específicas que sólo afectaran a territorios claramente delimitados –Comunidades Autónomas o municipios-.

Podemos explorar un poco más la cuestión atendiendo a algunos supuestos concretos, para ilustrar mejor la casuística. Por ejemplo, el Estado convoca una consulta popular por la vía no referendaria en relación a la instalación de una central eléctrica en un curso fluvial que transcurre por varias Comunidades Autónomas. En cuanto al aprovechamiento de la infraestructura energética se beneficiará de los recursos eléctricos generados únicamente la Comunidad Autónoma donde se instaló la central, para evitar impactos paisajísticos de las infraestructuras de transporte de la energía –competencias exclusivas del Estado, art. 149.22ª. CE- En este supuesto, no tiene demasiado sentido la convocatoria a la totalidad de la ciudadanía del Estado, siendo más adecuada la consulta a la ciudadanía de la Comunidad beneficiaria de los recursos energéticos y al resto de ciudadanía de las Comunidades por donde discurre el tránsito fluvial, debido a que la instalación puede alterar los caudales del río.

En particular, podemos ver como las consultas populares no referendarias como instrumentos de participación ciudadana deliberativa se pueden ajustar mejor a cada caso concreto, con sus características propias y particularidades, lo que no permite en cierta medida el referéndum por su regulación en nuestro ordenamiento estatal. Por tanto, esta característica debería contemplarse de *lege ferenda* en las futuras consultas populares estatales.

A este respecto, el ámbito de las consultas populares estatales, presentan una característica singular que es su carácter no vinculante y además disponen de un menor grado de dificultad procedimental que las consultas populares que se celebran por la vía del referéndum.

En consonancia con las cuestiones planteadas y analizadas, podemos concluir con algunas líneas generales del contenido de la hipotética y futura ley de consultas populares estatales teniendo en cuenta los textos normativos existentes a nivel autonómico y local, junto con las recomendaciones de la

Comisión de Venezia³⁷⁰. Tanto el objeto como el procedimiento, los límites, la retirada de la consulta, entre otros aspectos, son cuestiones que pueden plantear problemas especiales.

Por tanto la propuesta *de lege ferenda* de consultas populares estatales por vía distinta al referéndum, tendría las siguientes notas características.

En primer lugar, podemos referirnos al ámbito de la consulta popular, que se circunscribe como hemos adelantado a las competencias estatales –art-149 CE-, además no pudiéndose plantear sobre las materias de deliberación mediante referéndum y aquellas excluidas por la legislación en instituciones participativas como la iniciativa legislativa popular –asuntos tributarios, presupuestarios, etc.-. En otras palabras, se establecen unos límites materiales al objeto de la consulta nítidos, a partir de las materias reservadas al referéndum por el ordenamiento constitucional y jurídico.

En segundo lugar, la iniciativa de la consultas podría ser institucional o ciudadana. En relación a la primera podría corresponder a las instituciones del Estado -Cortes Generales o Gobierno-, Comunidades Autónomas y entes locales, para favorecer los mecanismos de cogobernanza y de un sistema multinivel bidireccional.

En cuanto a la iniciativa ciudadana, tendría que existir un control de legalidad de la propuesta que podría recaer en al Junta Electoral Central. Por otra parte, la iniciativa ciudadana de consulta podría ser ratificada por las Cortes Generales por mayoría simple para facilitar su tramitación, o con un respaldo de un número determinado de personas residentes en España³⁷¹, actuando como una cierta barrera participativa similar a la barrera electoral³⁷².

En tercer lugar, podrían participar en la consulta popular las personas residentes en España, independientemente de su nacionalidad y con una edad mínima de 16 años -la Comisión de Venezia, establece que a más tardar el

³⁷⁰ Las recomendaciones de la Comisión de Venezia son para los mecanismos participativos de los referendos, centrándose específicamente en los nacionales. Sin embargo algunas cuestiones pueden extrapolarse a las consultas populares no referendarias.

³⁷¹ Siguiendo las Directrices de la Comisión de Venezia, se permitiría la participación a extranjeros –I.1.1.b.ii- con un requisito de residencia –I.1.1.c.i-.

³⁷² OLIVER ARAUJO, J., “La barrera legal en las elecciones al Congreso de los Diputados y su posible reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, 2020, pp. 233-259

derecho de voto se alcance a la mayoría de edad -I.1.1.a³⁷³. Por lo tanto, la reforma ampliaría los sujetos participantes en la consulta, que deriva de la propia naturaleza de los instrumentos de participación de la ciudadanía que buscan el mayor número de personas implicadas, y la extensión a todas las personas que conforman la sociedad de la participación.. Asimismo, la edad mínima descendería de la mayoría de edad, en el marco de esa implicación y cultura ciudadana que ha de permitir a nuestros jóvenes la participación en asuntos públicos.

En cuanto a los instrumentos de consulta popular que se pudieran implementar, podemos mencionar: las audiencias a la ciudadanía, los foros de participación, las encuestas, los paneles ciudadanos, los presupuestos participativos o incluso la asamblea ciudadana .

En cuanto a la consulta no referendaria no se establecería un quórum mínimo de participación³⁷⁴, ni unas exigencias de mayorías reforzadas para dar validez a los resultados. La convocatoria establece el periodo de celebración de la consulta no referendaria, la forma de participación y el escrutinio de los resultados, además de los procedimientos de reclamaciones o recursos ante eventuales incidencias.

En relación a los efectos de la consulta popular, los resultados serían remitidos al órgano competente para su estimación en relación al objeto de la consulta. Desde la entidad organizadora gubernativa se tendrá que elaborar un informe del proceso consultivo y de la incidencia de los resultados.

Otro elemento clave es la organización de la consulta popular, que correspondería a un organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno, con el objetivo de dotar de transversalidad a la participación y fijar una posición para liderar la regeneración democrática³⁷⁵.

³⁷³ Diversos autores abogan por una reducción de la edad para el ejercicio del sufragio. FOURNIER, B., "Votar a los 16 años ¿una idea para contrarrestar el apoliticismo de los jóvenes?", *Políticas sociales en Europa*, núm. 45, 2020, págs. 115-128.

³⁷⁴ La Comisión de Venecia en sus directrices, en el apartado sobre normas específicas, considera que no es aconsejable establecer un quórum de participación, un quórum de aprobación o un requisito de mayoría múltiple –III.7-.

³⁷⁵ TUR AUSINA se ocupa de analizar la calidad democrática de la Unión, y la posición de ésta para lograr el objetivo de la regeneración democrática de los Estados que conforman el proyecto constitucional europeo. Se trata de hacer uso de esa misma interpretación pero a

Por último, siguiendo las recomendaciones específicas de la Comisión de Venezia, en los instrumentos de consulta popular que incluyeran una pregunta, deben respetar una unidad de forma en su redacción y de contenido, es decir una conexión intrínseca entra las diversas partes de la pregunta. Asimismo, las consultas populares rechazadas o aprobadas durante un periodo de tiempo establecido no deberían de someterse de nuevo a un proceso deliberativo –III.4.a-.

En definitiva, de *lege ferenda*, las consultas populares por la vía no referendaria al igual que los referéndums, tienen que disponer de las garantías institucionales y de los límites normativos adecuados para poder contribuir a la gestión de los asuntos públicos³⁷⁶.

3.2. La reforma inaplazable de la Ley Orgánica de las diversas modalidades del referéndum

A continuación, con el objetivo de ofrecer un estudio completo del ordenamiento jurídico español a nivel estatal de la participación mediante consultas populares, analizaremos algunas de las cuestiones que la LODMR podría modificar, y que también han sido objeto de atención para la doctrina constitucional española.

Antes de profundizar en la cuestión, hay que tener presente que el referéndum no puede ser desautorizado desde un “*populismo demagógico* (...)”, pues “*es un instrumento complementario extremadamente valioso*”³⁷⁷ dado los déficits de las democracias representativas. No se encuentra en

nivel estatal, para el desarrollo de un liderazgo para la consecución de los fines de mejora de la calidad democrática. TUR AUSINA, R., “La paradoja de la Unión Europea. Entre el *déficit* y el *liderazgo* en la gestión multinivel de la calidad democrática”, en TUDELA, J. , CASTELLÀ, J.M^a., EXPÓSITO, E. y KÖLLING, M. (Eds.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pág. 102.

³⁷⁶ GARRIDO LÓPEZ, C. “El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 232.

³⁷⁷ *Ibidem*, pág. 231.

entredicho la idea de que las “*democracias actuales son y han de ser representativas*”³⁷⁸, pero siempre que los referéndums sean considerados un instrumento complementario con diversas funciones para las democracias representativas³⁷⁹.

En cuanto a la regulación del referéndum en España en la LODMR, la doctrina ha sido crítica en relación a las carencias jurídicas de dicha norma³⁸⁰. Se trata de críticas doctrinales aceptables cuando es una ley que se circunscribe principalmente a la regulación de desarrollo de las modalidades de referéndum prevista en la Constitución y la autorización estatal de su convocatoria. Asimismo, la regulación del instituto participativo del referéndum es incompleto en gran medida por los motivos que subyacen a su regulación, que no son otros que los derivados del propio proceso autonómico³⁸¹. Por otra parte, más contundente es sobre la cuestión SÁENZ ROYO, al señalar que la regulación realizada “*es prescindible y no aporta nada esencial a nuestra democracia (...). No cumple la función que debería de cumplir como instrumento de control y de contrapeso*”³⁸². Para SÁENZ ROYO, deberían suprimirse las actuales modalidades “*por innecesarias*”³⁸³, e incluirse nuevas instituciones, todas de iniciativa popular como el referéndum constitucional o un referéndum legislativo tanto aprobatorio como derogatorio. Por otra parte, propone la inclusión de un referéndum revocatorio, otro autonómico y el reconocimiento constitucional del referéndum local³⁸⁴.

Atendiendo a los diversos posicionamientos doctrinales de reforma de la LODRM, podemos sintetizar algunos elementos que consideramos que deberían contemplar en una modificación legislativa de la materia.

En primer lugar, diferenciar entre las consultas populares por la vía del referéndum, una modalidad de consulta que se ocupara de los previstos en la

³⁷⁸ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, págs. 148-149.

³⁷⁹ *Ibidem*, págs. 64-67.

³⁸⁰ PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum, cit.*, pág. 177; PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, cit.*, págs. 238-241.

³⁸¹ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política, cit.*, págs. 97-98.

³⁸² SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, pág. 149.

³⁸³ *Ibidem*, pág. 150.

³⁸⁴ *Ibidem*, págs. 150-164.

Constitución y que cumpliría con la interpretación del Tribunal Constitucional³⁸⁵. Y otra consulta para el desarrollo del derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE³⁸⁶, previendo las condiciones básicas que le corresponde al legislador estatal desarrollar como competencia exclusiva – artículo 149.1.1.CE-³⁸⁷.

Por otra parte, también podría establecer la reforma la regulación básica de referéndums autonómicos, que permitiría a las Comunidades Autónomas completar esta legislación, de conformidad con las competencias asumidas por algunas Comunidades Autónomas de desarrollo legislativa y ejecución -artículo 149.3 CE-³⁸⁸.

Cabría pensar, además, en incluir un determinado *quórum* en las decisiones que se sometían a consultas populares por la vía del referéndum debido a la naturaleza relevante que ocupan en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional. E incluso el establecimiento de unas exigencias de mayorías reforzadas para algunos tipos de referéndum como los de reforma constitucional, ya que la modificación afecta al propio sistema democrático y es conveniente que cuente con un aval amplio de la ciudadanía debido a que se mantendrá durante mucho tiempo o durante diversas generaciones. Estos requisitos que se incorporarían al referéndum pretenden dotarlo de legitimidad y garantizar que un resultado de una institución participativa no legitime una decisión representativa de la ciudadanía con escasa participación –un ejemplo reciente es el caso *Brexit*, donde un escaso margen de votos y una participación no excesivamente elevada, provocan cambios drásticos en el ordenamiento jurídico-. En este sentido, para decisiones de especial trascendencia a nivel estatal que pudieran ser “*difícilmente reversibles*”,³⁸⁹ cabe introducir requisitos. Para evitar que una mayoría coyuntural adopte una decisión irreversible, cuestión que no cumpliría con la función complementaría

³⁸⁵ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, págs. 230-232.

³⁸⁶ AGUADO RENEDO, C., “El referéndum autonómico”, *cit.*, pág. 404.

³⁸⁷ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, pág. 231.

³⁸⁸ *Ídem*.

³⁸⁹ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, *cit.*, pág. 105.

de la democracia participativa en nuestro sistema representativo³⁹⁰. No obstante, autores como SAÉNZ ROYO³⁹¹ o la propia Comisión de Venezia consideran que “es aconsejable no estipular” quórum o requisitos de mayoría múltiples –III.7.a-c-.

En cuanto, a los posibles nuevos instrumentos referendarios estatales, podría ser interesante la inclusión del referéndum abrogatorio o el revocatorio de mandato, pues en ambos casos se reforzaría el papel de la ciudadanía en el sistema político español. Así mismo supondría un empoderamiento de la ciudadanía al disponer de forma efectiva de instrumentos de control sobre la acción del poder ejecutivo y legislativo, cuestión que podrían favorecer en el funcionamiento de las instituciones, y acercaría a la ciudadanía hacía el centro del sistema democrático –hacia una democracia deliberativa-.

Por un lado, el referéndum abrogativo es un instrumento con fines opuestos a la iniciativa legislativa popular, son cada una de las caras de una moneda. La iniciativa aporta una propuesta legislativa, mientras el referéndum abrogativo expulsa una norma del ordenamiento jurídico. En este sentido completaría la intervención de la ciudadanía en el proceso legislativo de iniciativa y rechazo de propuestas.

Por otro lado, sucede de forma similar con la inclusión del referéndum revocatorio pero afectado al ejecutivo, en concreto a su presidente. La ciudadanía mediante las elecciones elige a sus representantes, y estos a su vez al presidente del Gobierno, pero con la figura del revocatorio sería una garantía de la ciudadanía para iniciar un proceso de destitución. En definitiva estos dos mecanismos, se convertirían en instrumentos de garantía del sistema representativo, ya que en caso de no funcionar adecuadamente las instituciones, la ciudadanía tendría la capacidad con la democracia participativa de incidir directamente en cuestiones de relevancia e incidencia de nuestro sistema democrático.

Por último, resulta esencial para nuestra democracia la intervención legislativa estatal de las consultas populares, con el objetivo de dotarlas de

³⁹⁰ *Ídem.*

³⁹¹ SAÉNZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, págs. 150-164.

mayores garantías, convirtiéndose en instrumentos de implicación de la ciudadanía como colaboradora en la gestión de los asuntos públicos, y que puedan cumplir sus funciones de complementar nuestra democracia representativa, y por ende la mejora de la calidad de la democracia española.

Capítulo IV. CONSULTAS POPULARES AUTONÓMICAS

1. Introducción

Uno de los elementos que caracteriza a los Estatutos de Autonomía de segunda generación es la inclusión de declaraciones de derechos e incluso la incorporación de nuevos derechos que no contempla la Constitución Española de 1978. Ello nos lleva a analizar si son de la misma tipología los derechos fundamentales y los derechos estatutarios³⁹². Al respecto atendiendo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la controvertida sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, se determina que los Estatutos de Autonomía de segunda generación han incluido catálogos de derechos pero diferenciándolos de los derechos fundamentales. Acudiendo a la interpretación del Tribunal Constitucional que resuelve los recursos planteados contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. El Tribunal Constitucional solventa la cuestión considerando que *“nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan”*. Por consiguiente, cabe poner de relieve que nos encontramos ante “mandatos” a los poderes públicos que deben estar vinculados a algunas de las materias de las competencias recogidas en el Estatuto³⁹³. Razón por la cual podemos afirmar que los derechos en los Estatutos de Autonomía son derechos estatutarios,

³⁹² Los legisladores autonómicos han intentado no adjetivar a los derechos estatutarios como fundamentales, debido a que dicha vinculación podría acarrear vicios de constitucionalidad. Otro elemento destacable de estos derechos estatutarios es la remisión de los derechos autonómicos a un posterior desarrollo legislativo de los mismos.

³⁹³ CANOSA USERA, R., “Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007 de 13 de diciembre, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pág. 582.

concerniendo al legislador autonómico su correspondiente desarrollo legislativo y con una naturaleza jurídica diferente a los derechos fundamentales. Así, tanto los derechos fundamentales como los derechos estatutarios pueden ejercitarse aunque no exista un desarrollo por parte del legislador estatal o autonómico, y pueden coexistir en el sistema multinivel de derechos.

Con respecto a la literalidad del artículo 149.1.1 CE de la Constitución, se plasma en él, de forma unívoca, la competencia estatal para establecer las condiciones que garanticen la igualdad entre los españoles. No obstante, el Estado tiene competencia exclusiva en cuanto al estatuto jurídico básico de los derechos fundamentales³⁹⁴, aunque sin afectar al contenido esencial de los derechos que ha sido establecido por parte del poder constituyente, correspondiendo al legislador el desarrollo sólo por ley de los derechos fundamentales –artículo 53.1 CE-. Por lo tanto, atendiendo a criterios formales existe una previsión constitucional de reserva de ley en relación al desarrollo del contenido de los derechos fundamentales, por lo que el contenido esencial del derecho se regulará sólo por ley orgánica emitida por las Cortes Generales³⁹⁵. Los contenidos no esenciales de los derechos fundamentales al no disponer el Estado de competencia exclusiva, podrían ser desarrollados por los legislativos autonómicos. Como se ha dicho, en realidad la exclusividad del Estado –art.149.1 CE- sobre determinadas competencias consiste en concretar la noción abstracta y genérica de la Constitución realiza, y en el caso de los derechos fundamentales, estableciendo la legislación básica, el contenido esencial, las formas y condiciones del ejercicio de los derechos fundamentales o sus límites³⁹⁶, para determinar el concepto pero no toda la materia.

Además, si fueran los derechos estatutarios derechos fundamentales tampoco supondría un vulneración de la Constitución Española debido a que

³⁹⁴ Los derechos fundamentales disponen de una naturaleza doble: objetiva y subjetiva, no pudiéndose entender la una sin la otra y siendo dependientes entre ellas. La naturaleza objetiva de los derechos fundamentales los categoriza “*como normas constitucionales de naturaleza principal*”. Por otra parte, en cuanto a la dimensión subjetiva protegen un determinado bien jurídico de las personas de manera individual, que en caso de ser vulnerado puede exigirse protección a los órganos judiciales. NARANJO DE LA CRUZ, R., “Capítulo XX. El sistema de derechos constitucionales y sus garantías”, en VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010 pág. 485.

³⁹⁵ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., págs. 278-280.

³⁹⁶ *Ibidem*, págs. 224-228.

“los derechos fundamentales no se encuentran reservados al legislador estatal”, únicamente el contenido esencial de aquellos, que será regulado sólo por ley orgánica. En consecuencia, estamos ante una reserva formal, ya que sólo puede regularse por ley orgánica, y material, porque el contenido esencial del derecho le corresponde en exclusiva al Estado.

Por otra parte, existió también un significativo debate doctrinal en cuanto a la naturaleza de los derechos en los Estatutos de Autonomía de segunda generación. En particular, sobre sí podían tener la consideración de derechos fundamentales³⁹⁷, que se tradujo en una confrontación entre las posiciones de DÍEZ-PICAZO³⁹⁸ y CAAMAÑO³⁹⁹. Por un lado, DÍEZ-PICAZO negaba la posibilidad que los Estatutos de Autonomía reconociesen derechos, y que los derechos estatutarios vinculaban a los poderes públicos, cuestión que consideraba podría limitar al capacidad de autogobierno de las Comunidades. Por su parte, CAAMAÑO, sostenía una posición opuesta, motivando la posibilidad que los Estatutos establecieran derechos, y que la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos era conforme a la Constitución. De forma muy acertada a nuestro juicio, CÁMARA VILLAR razona que el hecho de que los *“Estatutos no puedan declarar ni regular derechos fundamentales no significa que no puedan declarar y regular en su contenido nuclear derechos estatutarios”*⁴⁰⁰. Sobre la cuestión ha tenido oportunidad de pronunciarse también el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias, como son la STC 31/2010, y anteriormente en la STC 247/2007, determinado de forma impoluta - sin margen de interpretación- que *“los derechos estatutarios son, pues, cosa distinta a los derechos fundamentales”*.

Así, en relación a los derechos estatutarios y a las consultas populares, SOLOZÁBAL afirma que la existencia de unos límites del derecho fundamental de participación política hubiera traído luz a la cuestión de la promoción por

³⁹⁷ ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, págs. 342-410.

³⁹⁸ DÍEZ-PICAZO, L. M^a. “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta A Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre 2007, págs. 63-70.

³⁹⁹ CAAMAÑO, F., “Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril 2007, págs. 33-46.

⁴⁰⁰ CÁMARA VILLAR, G. “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, enero-marzo 2011, pág. 90.

parte de la Generalitat de Cataluña de consultas populares⁴⁰¹, pudiendo evitar la mal llamada cuestión catalana del *procés*. Para SOLOZÁBAL la Generalitat obvió que la convocatoria de una consulta popular por la modalidad del referéndum recae en el Gobierno de la nación atendiendo al derecho vigente, e igualmente no considerando que cualquier declaración de derechos de los Estatutos tiene “*clara dependencia constitucional*”⁴⁰².

Otras aportaciones doctrinales siguen la misma línea al considerar las consultas populares autonómicas como manifestaciones claras e indubitables del derecho de participación directa⁴⁰³. Por el contrario, como hemos señalado existen otras modalidades de consultas populares autonómicas que no derivan del derecho de participación política del artículo 23 CE, y que pueden ser establecidas por el legislador autonómico. Además que no exista regulación en un aspecto en la materia, no supone que no tenga la competencia para poderlo desarrollar⁴⁰⁴.

Por otra parte, existe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan convocar consultas populares sobre cualquier materia que sea de su competencia, respetando los límites constitucionales y sin afectar a las decisiones que competen a otros órganos de la Administración autonómica, y con especial protección de sus cámaras legislativas. Las Comunidades Autónomas disponen de la competencia de autoorganización, que las faculta para establecer los mecanismos que consideren más apropiados para la gestión de sus intereses, entre ellos la implementación de instrumentos de democracia directa o participativa como pueden ser las consultas populares, en la adopción de las decisiones relativas a las materias de las que son competentes.

Asimismo, el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 1.119/2008, afirma que todos los referendos, también los autonómicos, deberán contar con la preceptiva autorización estatal, reconociendo la posibilidad de celebrar

⁴⁰¹ SOLOZÁBAL, J.J., “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pág. 332.

⁴⁰² *Ídem*.

⁴⁰³ PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pág. 443.

⁴⁰⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, cit., pág. 81.

referendos autonómicos en el marco constitucional español. En consecuencia, se pueden celebrar consultas populares autonómicas por la vía del referéndum. Por consiguiente y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, cabe una especie del género consultas populares a nivel autonómico.

En los nuevos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas con carácter general han incorporado entre sus competencias autonómicas a las consultas populares, como instrumentos para la participación de la ciudadanía. Si bien ya algunos de los Estatutos de Autonomía fundacionales incluían entre sus instrumentos de participación ciudadana a las consultas populares. En este sentido, algunas Comunidades que no han reformado sus Estatutos de Autonomía y que no contemplaban la materia consulta popular a nivel autonómico, sí regulaban consultas populares a nivel municipal mediante las leyes de Administración local.

En conclusión, la ciudadanía puede participar mediante consultas populares o a través de la consulta popular por la vía del referéndum a nivel autonómico, de conformidad con su regulación estatutaria y con el desarrollo legislativo autonómico -artículo 149.3 CE-, disponiendo de un mayor número de mecanismos participativos desde las reformas estatutarias iniciadas en 2006, y generando una *“nueva concepción de las relaciones entre ciudadanía y la Administración”*⁴⁰⁵.

2. Las consultas populares en los Estatutos de Autonomía de primera generación

Los primeros Estatutos de Autonomía prestaban una atención esencial a la participación ciudadana, recogiendo la iniciativa legislativa popular, las consultas populares y el sufragio activo y pasivo⁴⁰⁶. En algunas Comunidades

⁴⁰⁵ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, pág. 232.

⁴⁰⁶ SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en SÁENZ ROYO, E. y CONTRERAS CASADO, M. (Edición.), *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Editorial Comuniter S.L. , Zaragoza, 2013, págs. 135-136.

Autónomas se regulaba la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución sobre el sistema de consultas populares. En concreto, esta situación de inclusión de las consultas populares se produce en los Estatutos de Autonomía de las siguientes Comunidades Autónomas: Asturias artículo 11, Canarias artículo 32, Murcia artículo 11 y La Rioja artículo 9. Además de entre las Comunidades Autónomas que incluían en sus Estatutos fundacionales la competencia en materia de consultas populares estaban Illes Balears y Extremadura, que han reformado su Estatuto en la oleada de reformas estatutarias de la primera década del siglo XXI.

Por otro lado, ciertos Estatutos no hacían ninguna alusión –caso de Cantabria, Madrid, Navarra, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla⁴⁰⁷-. Estas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en los Estatutos de Autonomía de primera generación contemplan competencias en la materia de consultas populares, viene dada por el artículo 148.1 de la Constitución Española, pues se concibe como uno de los mecanismos que pueden implementar las instituciones para el ejercicio de su autogobierno.

Es necesario aclarar que los Estatutos de Autonomía de primera generación ya disponían de consultas populares por la vía del referéndum. La cuestión es relevante, pues si los Estatutos de Autonomía podían regular consultas populares por la vía del referéndum, no habiendo declaración de inconstitucionalidad al respecto, los de segunda generación también lo podrían prever. Y además, si los Estatutos pueden establecer mecanismos de consulta por vía del referéndum que es lo más, también pueden regular lo menos, como pueden ser por ejemplo los instrumentos de consulta popular no referendarias, como los foros de consulta o las audiencias ciudadanas.

Los casos de consultas populares por vía de referéndum en los Estatutos de Autonomía de primera generación fueron el Estatuto de Autonomía de Castilla y León⁴⁰⁸, en su disposición transitoria tercera y el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 8, para la integración de un municipio en la Comunidad Autónoma. Este supuesto dentro del mapa

⁴⁰⁷ *Ibidem*, pág. 136.

⁴⁰⁸ SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *cit.*, págs. 135-136.

autonómico español se reproduce en términos similares en el Estatuto fundacional de la Comunidad Autónoma de Aragón -artículo 10 EAar- que observa la posibilidad de incorporación de un municipio o territorios a la Comunidad Autónoma, mediante la realización de una consulta. Se podría interpretar al respecto, que esa consulta popular se forjaría mediante una consulta popular por la vía del referéndum.

Por último, se aprecia cómo los Estatutos de primera generación siguen la estela de la Constitución, con la previsión de forma excepcional de instrumentos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma directa. Y cuando los legisladores Estatutarios desarrollan las normas fundacionales se circunscriben a la consulta popular por la vía del referéndum, que corresponde al Estado su legislación.

3. El nuevo escenario de las consultas populares tras las reformas estatutarias

La ola de reformas estatutarias que se inicia en 2006 y finaliza en 2011 se caracteriza por diversos aspectos. Entre ellos, el intento de alcanzar el máximo techo competencial e incrementar la calidad de la democracia, con la profundización e implementación de instrumentos democráticos más actuales y menos rígidos, como pueden ser las consultas populares no referendarias. En este afán de poseer el mayor número de competencias, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón y Cataluña introducen en sus nuevos textos las consultas populares como una competencia exclusiva. Asimismo, los Estatutos de segunda generación hacen especial hincapié en el desarrollo de instrumentos participativos de la ciudadanía, como pueden ser las consultas populares para mejorar la relación con sus conciudadanos, y por tanto incrementar la calidad democrática a nivel autonómico. Las consultas populares no referendarias forman parte del conjunto de instrumentos de

participación ciudadana que se han desarrollado legislativamente de forma notable desde la aprobación de los Estatutos de segunda generación⁴⁰⁹.

A nivel autonómico las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de segunda generación han incluido entre los instrumentos de participación ciudadana las consultas populares⁴¹⁰. Además, los legisladores autonómicos han profundizado en la participación ciudadana desarrollando legislativamente la materia⁴¹¹, y regulando la celebración de consultas populares a través de

⁴⁰⁹ TUR AUSINA, R., "Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias", *cit.*, pág. 129.

⁴¹⁰ El Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, en su art. 50 señala que *"En el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) 8. Corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las Leyes a las que hace referencia el apartado 3 del artículo 92, y número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria"*. El Estatuto catalán de 2006, en su art. 122, que fue objeto de interpretación conforme de acuerdo con la STC 31/2010, señala que *"Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución"*. El Estatuto de las Islas Baleares de 2007, en su art. 31, dispone por su parte que *"En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:(...) 10. Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el núm. 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"*. El Estatuto andaluz de 2007, en su art. 78 proclama que *"Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum"*. El texto aragonés de 2007, en su art. 71 dispone que *"(...) Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 27.a Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.a de la Constitución"*. El Estatuto de Castilla-León, en su art. 71 señala lo siguiente: *"Competencias de desarrollo normativo y de ejecución.(...) 1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) 15. Sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria"*. Y finalmente el Estatuto extremeño de 2011, en su art. 9 señala que *"1. La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 50. Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum"*.

⁴¹¹ RODRÍGUEZ VERGARA, A., "Las consultas populares", *cit.*, p. 879.

diferentes modalidades⁴¹². Esta evolución de las consultas populares a nivel autonómico, con su incorporación a los Estatutos de Autonomía, limita por un lado la actuación del legislador autonómico, suponiendo en cierta medida una congelación de rango de la materia por su relevancia en el funcionamiento de la democracia. Asimismo, la inclusión de las consultas populares en los Estatutos de Autonomía, que son una norma de diferente naturaleza jurídica, y que forma parte del bloque de constitucionalidad.

Las consultas populares, por sus características procedimentales, son menos restrictivas que las formas de participación por ejemplo por la vía de referéndum. Además las consultas populares al tener un régimen más flexible favorece la adaptación a cada proceso participativo específico.

Acerca de las reformas de los textos estatutarios que han incorporado nuevos derechos, merece ser destacado el derecho de la ciudadanía a promover consultas populares. Se trata de una cuestión que no puede considerarse baladí, pues la implementación de nuevos mecanismos de consultas populares o la ampliación de los reconocidos hasta el momento, permiten vislumbrar un nuevo contexto de los derechos de participación política a nivel autonómico. La regulación estatutaria de las consultas populares y su régimen jurídico permiten a la ciudadanía una implicación directa en los asuntos públicos, pudiendo proponer cuestiones que se abordarán en un proceso participativo mediante una consulta popular. En otras palabras, se trata de llevar una cuestión a la arena de política de abajo a arriba, de la ciudadanía a los órganos de decisión.

⁴¹² Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum en Cataluña; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; en las Islas Baleares la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno ;Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales en el Ámbito de la Comunidad Autónoma y Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

Profundizando en ello, se trata de la capacidad de iniciativa de la que dispone la ciudadanía para plantear consultas populares, de tal modo que no sólo los procesos participativos surgen de la iniciativa institucional o gubernativa sino también de la propia ciudadanía. En concreto, la ciudadanía dispone de la iniciativa de promover consultas populares sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas⁴¹³, y así lo han regulado los Estatutos: artículos 30 en Andalucía, 15.c) en Baleares, 11.5 en Castilla y León y 29.6 en Cataluña.

Por otra parte, en relación a ciertas consultas promovidas por parte de las instituciones autonómicas, éstas pueden ser inadecuadas, ya que más que buscar una aportación de la ciudadanía respecto a un asunto público quieren trasladar las decisiones que les corresponden adoptar como órganos de gobierno a un proceso consultivo, y por ende a la ciudadanía, debido al posible elevado coste político y social que pudiera tener esa decisión.

Por otra parte, podemos observar cómo para algunos autores las reformas estatutarias que introducen nuevos instrumentos de participación ciudadana suponen un punto de inflexión en la participación política directa de la ciudadanía en las Comunidades Autónomas, calificándose como una revitalización de la democracia directa⁴¹⁴. Desde nuestra perspectiva, es más adecuado señalar que las consultas populares no son mecanismos de democracia directa, sino que son instrumentos de democracia participativa o de democracia deliberativa. Ello significa que sólo consideramos como instrumentos de democracia directa al tipo de consultas populares que se realice mediante la vía del referéndum.

Asimismo, en los nuevos Estatutos de Autonomía⁴¹⁵ en relación a las competencias en materia de consultas populares, éstas no se regulan de forma

⁴¹³ También la ciudadanía podrá plantear consultas populares a nivel local dentro de su marco competencial. Por ejemplo, el Estatuto Andaluz contempla en su artículo 117.4, que podrá proponer tanto la Presidencia de la Comunidad Autónoma como las ciudadanas y ciudadanos las consultas populares "(...) sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales".

⁴¹⁴ PÉREZ SOLA, N., "La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares", *cit.*, pág. 434.

⁴¹⁵ Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, aprobados por ley orgánica e incluidos en bloque de constitucionalidad. Desde un punto de vista por su forma de aprobación parecen ser una norma estatal, lo máximo que podemos decir

homogénea, existiendo diferencias entre los diversos Estatutos. Por el contrario, en los nuevos Estatutos de Autonomía, se prescinde de la alusión al artículo 149.1.1^a, que sí se encontraba presente en los Estatutos precedentes, si bien ello implica consecuencias en cuanto a las competencias por la propia fuerza normativa de la propia Constitución artículo 9.1-⁴¹⁶. Las reformas estatutarias desarrollan consultas populares que no se realizan por la vía de referéndum, por tanto no se requiere la autorización por parte del Estado como sucede con las consultas por la vía del referéndum – artículo 149.1.32^a CE-. Hay que señalar que al no ser consultas populares por la vía del referéndum, el Estado no dispone de competencia exclusiva sobre su regulación, pudiendo ser desarrollada por el legislador estatutario y por el autonómico. En consecuencia, se ha producido como resultado de las reformas estatutarias un notable impulso de los instrumentos de democracia participativa, especialmente de la consultas populares que pueden ser competencia de las Comunidades Autónomas⁴¹⁷.

Como analizaremos a continuación, las competencias en materia de consultas populares no se regulan de manera uniforme en los nuevos Estatutos de Autonomía, cuestión diferencial con otras materias, ya que normalmente suele apreciarse un proceso de imitación de la legislación estatal a la autonómica o viceversa, y también entre las diferentes legislaciones autonómicas. En relación a esta cuestión, SEIJÁS VILLADANGOS señala que aunque los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía tienen una cierta mimesis, en cuanto a la regulación de la consultas populares a nivel

es que son una norma mixta, que precisa para su aprobación de la voluntad de las Cortes Generales y del Parlamento autonómico, e incluso para su reforma de una consulta popular por la vía del referéndum.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su STC 247/2007 realiza un compendio de las características básicas de los Estatutos de Autonomía, que son: una norma compleja, que para su aprobación precisa de la confluencia de la voluntad estatal y la voluntad autonómica; son normas del Estado, subordinadas a la Constitución y que integran el bloque de constitucionalidad; su relación con las otras fuentes del ordenamiento jurídico se rige por un criterio material, y por último, la potestad estatutaria debe de dejar un margen de actuación al legislador ordinario. ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, cit., págs. 179-183.

⁴¹⁶ RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Las consultas populares”, cit., pág. 884.

⁴¹⁷ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, cit., pág. 232.

autonómico se producen diferencias⁴¹⁸. Así Andalucía –art. 78 EAA-, Aragón – art. 71.27 EAAR-, Cataluña -art. 122 EAC- y Extremadura –art. 9.50 EEX - regulan las consultas populares en un régimen de exclusividad del legislador autonómico. Sin embargo, la Comunidad Valenciana –art. 50.8 EACV-, Castilla y León –art. 71.1.15 EACyL- e Illes Balears –art. 31.10 EAIB- establecen la competencia autonómica de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de consultas populares. Así, disponen su régimen jurídico, el procedimiento, las modalidades, la convocatoria y su celebración.

Por lo tanto, las Comunidades Autónomas en los Estatutos de segunda generación han tenido presentes los artículos 92 y 149.1.32^a de la Constitución Española desplegando las competencias de desarrollo y ejecución que la Constitución les confiere en materia de consultas populares autonómicas y locales. Así, las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias, podrán regular los diferentes tipos de consultas populares locales, como pueden ser las encuestas públicas, los foros de participación o cualquier otro instrumento de consulta popular. No obstante no podrán regular la figura de la consulta popular local por la vía del referéndum, que le corresponde de forma exclusiva al Estado. Es decir, las Comunidades disponen de la capacidad de establecer el régimen jurídico de las consultas populares, en sus diversas modalidades, procedimiento, celebración y la convocatoria por la Comunidad Autónoma, pero no podrán regular las consultas populares locales por la vía del referéndum.

Como parece obvio, las consultas populares que establecen los Estatutos de Autonomía y que no optan por la vía del referéndum, no deben de ser autorizadas por el Presidente del Gobierno. No podemos olvidar que el constituyente vincula dicha autorización a los supuestos de consultas populares por la vía del referéndum previstos en la Constitución Española y desarrollado por la correspondiente Ley Orgánica 2/1981, de 18 de enero, reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum –LODMR-⁴¹⁹. Además ese posible “miedo” a que se produzcan consultas populares que pudieran

⁴¹⁸ SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *cit.*, págs. 151-152.

⁴¹⁹ URIARTE TORREALDAI, R., “Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico”, *cit.*, págs. 252-253.

vulnerar el ordenamiento constitucional, no debe frenar la evolución de las consultas populares en los ámbitos autonómicos y locales. Frente a esas consultas populares que pudieran convocarse al margen de la legalidad vigente -y por tanto, no atendiendo tampoco a la nueva regulación que han hecho los Estatutos y la legislación autonómica-, el Estado de derecho cuenta con los mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad que pueden dejar sin eficacia regulaciones o convocatorias que pudieran no ser constitucionales o legales. Muestra de ello, es la declaración de inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, que era una consulta popular por la vía del referéndum sobre el futuro del País Vasco, tal y como señaló nuestro Tribunal Constitucional al proclamar que el legislador autonómico había intentado desligarla de la vía del referéndum.

Abordando cada una de las reformas, en primer lugar, el Estatuto de Andalucía en su artículo 78 establece que la Comunidad Autónoma goza de competencia en materia de consultas populares, excepto en la consulta popular por vía de referéndum⁴²⁰. En Andalucía el legislador opta por el uso de la expresión “*con excepción del referéndum*”, cuestión que deja, sin lugar a dudas, una interpretación clara de la competencia exclusiva que comprende las actuales consultas populares que no se celebren por la vía del referéndum y los posibles mecanismos participativos que pudieran implementarse en el futuro. Consideramos apropiada la regulación de la materia consultas populares en el Estatuto de Andalucía, por varios motivos: primero, porque queda claro qué herramientas no forman parte de la competencia exclusiva autonómica; y en segundo lugar, porque deja abierta la inclusión de nuevas vías de consultas populares que se pudieran implementar.

Por último, en Andalucía el legislador autonómico dispone de la previsión de incluir nuevos mecanismos participativos, que por un lado, pueden mitigar la tradicional cuestión de que la legislación va por detrás de la sociedad, y por otro, con la evolución de las TIC's deberían aparecer nuevas formas de consultas populares, más allá de las consultas populares que hemos desarrollado, pero ahora de forma telemática, y que podrían ampararse no solo

⁴²⁰ El legislador Andaluz se ciñe al precepto constitucional 149.32ª. que establece la competencia exclusiva del Estado para la autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

en los derechos de participación política sino también en el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías –artículo 34 EAAnd-.

En segundo lugar, en Cataluña el legislador autonómico opta por regular la competencia exclusiva en materia de consultas populares en el artículo 122 del Estatuto fijando como límite la excepción que contiene el artículo 149.1.1ª CE y 149.1.32ª CE. En cambio, CASTELLÀ ANDREU considera que no es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma catalana⁴²¹, como también lo ha determinado el propio Tribunal Constitucional –STC 31/2010-.

Finalmente, debe subrayarse que la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación y resuelto por el Tribunal Constitucional en las sentencias 31/2015, 32/2015 y 51/2017.

Hay que partir del hecho de que el 9 de noviembre de 2014, se celebra una consulta popular no referendaria, que realmente era, por sus características formales y materiales, equivalente a una consulta popular por la vía del referéndum. El Tribunal Constitucional en las sentencias 31/2015, y 32/2015, ambas del 25 de febrero, declara inconstitucional la consulta popular no referendaria realizada en 2014⁴²². Asimismo, el Tribunal en la sentencia 31/2015, considera que la consulta prevista tiene un carácter referendario, ya que se convoca al cuerpo electoral y su procedimiento dispone de las garantías de un proceso electoral -FJ 8-. Asimismo, la STC 51/2017, de 10 de mayo, declara la inconstitucionalidad y nulidad del título II; del título I y de los artículos 43, 44, 45, 48, 53 y 55. El Tribunal considera que la Ley 4/2010, de 17 de marzo, vulnera el ordenamiento constitucional al incorporar una consulta popular por la modalidad del referéndum a nivel autonómico, que no se encuentra prevista por el ordenamiento constitucional. Además, como ha señalado de forma reiterada la jurisprudencia, la regulación de la institución del

⁴²¹ CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Catalana de Dret Públic*, especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010, pág. 310.

⁴²² CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión de Cataluña”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 131-132.

referéndum es competencia exclusiva del Estado –artículo 149.1.32 CE-, aunque podrá intervenir la Comunidad en la materia “*en cuestiones accesorias y complementarias, (...) mientras no exista una legislación orgánica que (...) prevea el referéndum autonómico*” – F.J. 7-, redundando en la línea jurisprudencial que se aprecia en la STC 137/2015, de 11 de junio⁴²³.

En definitiva, la forma en la que los Estatutos de Autonomía como el Andalúz o el Catalán, han regulado las consultas populares que se realizan por vía diferente a la consulta popular por la vía del referéndum como competencia autonómica de carácter exclusivo, constituyen una innovación en la materia.

Para RODRÍGUEZ difícilmente estas consultas populares que no optan por la vía del referéndum pueden entenderse dentro del ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución Española, debido a que no se ejercita en ningún caso el derecho al sufragio activo del artículo 23 CE, posición que comparte con la interpretación realizada al respecto por el Tribunal Constitucional⁴²⁴.

Sin embargo, los preceptos Estatutarios de los artículos 71.27º de Aragón, 78 de Andalucía y 122 de Cataluña proclaman al referéndum como una modalidad de consulta popular, al mismo nivel que los foros de participación o las encuestas públicas⁴²⁵, no realizando una distinción entre las diversas vías de consultas populares. Aunque los legisladores autonómicos incluyan tanto las consultas populares por la vía del referéndum como las demás, es clave que queden diferenciados cada uno de los instrumentos participativos, si son por una vía u otra, tanto por el tipo de ejercicio de participación política como también de las particularidades y especificidades de cada uno. Una delimitación jurídica adecuada y detallada dotará de mayores garantías a los institutos, e igualmente evitará posibles problemas en su práctica.

Por lo que se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional, existe una cierta precaución respecto al uso de las consultas populares, por los motivos

⁴²³ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “El referéndum: comentario a la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 435-446.

⁴²⁴ RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Las consultas populares”, *cit.*, pág. 885.

⁴²⁵ BUENO ARMIJO, A., “Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *cit.*, pág. 204.

expuestos anteriormente, cuestión que supone de forma preconcebida la asignación de un plus de importancia del referéndum sobre las demás formas de consultas populares. Es cierto que tiene una protección constitucional la participación en consultas por la vía de referéndum, al ser una de las modalidades del ejercicio del derecho fundamental de participación política – artículo 23 CE-, pero no se puede soslayar la existencia de protección para el ejercicio de la participación política de la ciudadanía mediante consultas populares no referendarias.

En tercer lugar, en lo que atañe a otras Comunidades Autónomas que ni han reformado sus Estatutos con el alcance de los de segunda generación, ni regulan específicamente las consultas populares, sí hacen referencia a ellas en otras normas específicas, como ocurre frecuentemente en las leyes de publicidad y comunicación institucional. A modo de ejemplo, cabe citar la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi, o la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León, antes de la reforma de su Estatuto. En consecuencia, llevan a cabo una regulación de las consultas populares en disposiciones que no son específicas; y en cierta medida indican la poca relevancia que han tenido tanto para el legislador, como en el día a día de la Comunidad Autónoma.

4. La distribución de competencias en materia de consultas populares, entre Estado y Comunidades Autónomas

PÉREZ SOLA afirma que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional o los informes emitidos por el Consejo de Estado respecto a las consultas populares en el marco autonómico, no han aportado argumentos que clarifiquen el encuadre de los instrumentos de participación política directa, ni tampoco en cuanto a su conceptualización y características⁴²⁶.

⁴²⁶ PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, *cit.*, págs. 433-434.

El desarrollo adicional del derecho de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante consultas populares en el ámbito autonómico, tiene ciertos límites, como que sólo se podrán plantear sobre competencias autonómicas y sobre cuestiones que afecten a su territorio. No obstante, tampoco podrá plantearse una consulta popular que pudiera afectar a la hacienda pública o los tributos autonómicos, cuestiones que han sido excluidas de cualquier consulta popular por parte del ordenamiento jurídico, por corresponder a determinado órganos y con procedimientos específicos, como es el caso de los presupuestos.

El Estado no cuenta con ningún título competencial expreso sobre la modalidad de consultas populares no celebradas por vía del referéndum, en cualquiera de los ámbitos infraestatales. Esto significa que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de dicha competencia si lo establecen en su Estatuto de Autonomía y en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, como ya vimos, el Estado tiene competencia exclusiva como señala la Constitución en su artículo 149.1. CE en materia de consultas populares por la vía de referéndum, en concreto en la autorización para su celebración –art. 149.1.32ª CE-.

Nos encontramos ante la cuestión de si pueden las Comunidades Autónomas disponer de competencia exclusiva en materia de consultas populares. Por lo tanto, la cuestión se circunscribe a determinar si las Comunidades Autónomas sin tener competencias explícitas en la materia consultas populares, pueden regular las mismas sobre cualquiera de las competencias que ostentan. Ante esta cuestión encontramos dos posiciones dispares en la doctrina, una que apela a que las únicas consultas populares que caben son aquellas previstas en la Constitución por vía de referéndum⁴²⁷, y otra posición, que consideramos más acertada, que aboga por la existencia de una competencia implícita en la materia, y vinculada a la participación de ciudadanía en los asuntos públicos⁴²⁸.

⁴²⁷ Corriente doctrinal defendida entre otros por LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El referéndum en el sistema español de participación política*, cit..

⁴²⁸ En esta opción encontramos a AGUIAR DE LUQUE, L., “Democracia Directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional”, en *La experiencia constitucional*

URIARTE TORREALDAY opina que las Comunidades Autónomas pueden regular las consultas populares, por diversos motivos. En primer lugar, aboga por la inexistencia de una prohibición expresa en el texto constitucional relativa a que las Comunidades Autónomas no puedan efectuar una regulación en este tema; además, ahonda en ello afirmando que la Constitución sí que señala de forma expresa y sin dar lugar a una diversidad de interpretaciones, que los poderes públicos facilitarán la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Del mismo modo, señala que si el constituyente considera conveniente dichos mecanismos en los ámbitos estatal y local, por qué no iba a ser positiva su implantación y desarrollo a nivel autonómico⁴²⁹.

En segundo lugar, considera que las Comunidades Autónomas gozan de una competencia general para regular las consultas populares. Y profundiza en esta cuestión afirmando que, si tienen una competencia, por qué no pueden decidir aquellos instrumentos más oportunos de consulta antes de la adopción de las decisiones. Pero lo fundamental es que las consultas populares en sí mismas no constituyen una nueva materia, sino que son un mecanismo que se adopta en el proceso decisorio, por lo que constituyen una materia implícita. La cuestión no es baladí. Es decir, no es poco relevante el hecho de que las consultas populares en sí no representan una nueva materia autonómica. La Constitución Española establece que todas aquellas competencias no asumidas por los Estatutos de Autonomía o por las correspondientes leyes de transferencia corresponden al Estado. Sobre dicha cuestión fundamental el Tribunal Constitucional se pronuncia por ejemplo en el recurso de inconstitucionalidad nº. 185/1981, que resuelve el 12 de noviembre de 1981 o la STC de 16 de noviembre de 1981, dictada para la resolución del recurso de inconstitucionalidad nº. 184/1981.

Desde nuestro parecer, la opción es acertada en el sentido de que debe de decidir la Comunidad Autónoma en última instancia, siendo quién puede acordar los mecanismos, dentro del ordenamiento, adecuados para obtener información a la hora de la adopción de decisiones; y si son las consultas

(1978-2000), VVAA, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 67-77.

⁴²⁹ URIARTE TORREALDAY, R., "Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico", *cit.*, págs. 240-244.

populares, es que son el mejor medio para recabar información de la ciudadanía con respecto a una cuestión o a un asunto determinado.

URIARTE TORREALDAY relaciona este último aspecto con la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas (artículo 152.1 de la Constitución Española). Además, los entes locales disponen de la potestad de autoorganización, establecida en el artículo 35 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, 2 de abril, lo que implica que pueden establecer los medios de participación que consideren adecuados en el marco de su potestad de autoorganización. Por lo tanto, podemos señalar que los entes locales gozan de la potestad de autoorganización, y las Comunidades Autónomas disponen también de dicha capacidad de articulación de los mecanismos participativos más apropiados para el ejercicio de su autogobierno.

Las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, y 103/2008, de 11 de septiembre, aportan elementos para analizar la posibilidad de realización de consultas populares en el ámbito de una Comunidad Autónoma, pero afectan a la modalidad del referéndum.

En definitiva, ante la ausencia de un precepto expreso competencial que posibilite a las Comunidades Autónomas la regulación sobre consultas populares, entendemos que estas lo pueden hacer aún sin existir dicha habilitación, ya que las consultas populares son un componente transversal de la democracia y por ello, no precisan de reconocimiento⁴³⁰. Las consultas populares son mecanismos de participación de la ciudadanía en las cuestiones autonómicas que se encuentran insertas dentro de la participación en los asuntos públicos; por lo tanto, aún no existiendo un precepto concreto en alguna Comunidad, se desprende implícitamente la facultad de los poderes públicos autonómicos de relacionarse con su ciudadanía mediante instrumentos participativos.

⁴³⁰ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, cit., pág.92.

Las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva en consultas populares que no se celebren por la vía del referéndum, pues es una competencia implícita⁴³¹.

Por otra parte, en la medida en que las consultas populares son implementadas por las Administraciones Públicas, implica procedimientos administrativos, y por tanto la concurrencia de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el Procedimiento Administrativo Común, según el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española⁴³², ante la posibilidad de la incidencia del Estado en la materia consultas populares derivada de su implementación y desarrollo por parte de las Administraciones Públicas. En definitiva, cualquier Comunidad Autónoma sin exclusión, incluso aquellas que no tuvieran competencias en la materia consultas populares -siendo una competencia implícita-, pueden desarrollar las consultas populares en el marco del régimen administrativo autonómico.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas de conformidad con el artículo 148.1.1ª de la Constitución Española, pueden desarrollar los mecanismos que consideren oportunos para el autogobierno de sus instituciones, que podrán ser por ejemplo las consultas populares que no se celebren por la vía de referéndum⁴³³.

Ante dicha argumentación se puede plantear la cuestión de qué ventajas tienen entonces las Comunidades Autónomas que han regulado la materia en sus Estatutos reformados, afirmando BUENO ARMIJO que exclusivamente consiguen con ello seguridad jurídica⁴³⁴. Desde nuestra perspectiva, la regulación de las Consultas populares autonómicas en los Estatutos de Autonomía, no sólo supone una cuestión de seguridad jurídica, sino que es un punto de inflexión del legislador autonómico al dotar a la Comunidad de instrumentos participativos entre la sociedad civil y las instituciones autonómica y hacerlo con una mayor vocación de permanencia, convirtiéndolo en un

⁴³¹ BUENO ARMIJO, A., ““Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *cit.*, págs. 215-216.

⁴³² *Ibidem*, pág. 217.

⁴³³ *Ibidem*, págs. 218-219.

⁴³⁴ *Ídem*.

elemento irrenunciable para los propios poderes públicos autonómicos. En cualquier caso, la incorporación de los mecanismos de consulta popular a los Estatutos es una decisión con trascendencia para la Comunidad Autónoma, ya que los poderes públicos autonómicos podrán fomentar e implementar mecanismos de democracia participativa o deliberativa para mejorar la calidad democrática de su autonomía.

Estamos ante un escenario respecto a la celebración de consultas populares donde en ocasiones será dificultoso establecer los límites respecto a las materias referentes al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y del propio procedimiento administrativo común. Porque las consultas populares no son simples procedimientos administrativos, sino mecanismos que sirven para configurar la opinión o y/o voluntad de la ciudadanía en el seno de los poderes públicos; son, en resumidas cuentas, sustancialmente diferentes a un procedimiento administrativo.

Pero incluso sobre las consultas populares que se celebren por la vía de referéndum pueden tener competencia de las Comunidades Autónomas que así lo hayan explicitado en sus Estatutos de Autonomía, en este caso Andalucía, Aragón y Cataluña⁴³⁵. Aunque cabe matizar que se encuentran todavía lejos de ser competencias exclusivas⁴³⁶. Las Comunidades Autónomas que han incluido entre sus mecanismos de consultas populares a la vía del referéndum lo hacen de conformidad con el régimen jurídico de las consultas populares por vía del referéndum que se desarrolla legislativamente a nivel estatal. Es decir, en ningún caso pueden prescindir de la correspondiente autorización para su celebración, salvo en los supuestos en que la reforma de los Estatutos de Autonomía establezca la realización de la consulta popular por la vía del referéndum en su procedimiento de reforma estatutaria. En términos semejantes se han pronunciado PÉREZ ALBERDI y MARTÍN NÚÑEZ⁴³⁷, considerando que la existencia de la autorización estatal en los referéndums

⁴³⁵ Las Comunidades Autónomas recogen sus competencias en sus Estatutos de Autonomía, además pueden tener competencias no reconocidas en sus Estatutos de autonomía pero que han sido transferidas o delegadas por parte del estado mediante una ley de transferencias – artículo 150 CE-.

⁴³⁶ BUENO ARMIJO, A., ““Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *cit.*, pág. 224.

⁴³⁷ MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y los municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, pág. 102.

autonómicos tendría por objeto verificar que el objeto del referéndum autonómico no afecta o lesiona los intereses del Estado, convirtiéndose en un mecanismo de lealtad constitucional⁴³⁸.

4.1. Las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, y el límite del artículo 149.1.32 de la Constitución Española

Cabe considerar que, aunque existen disposiciones a diferente nivel que abordan cuestiones referentes a la materia consultas populares, no se agotan todas las vías legislativas en la materia, existiendo muchas cuestiones pendientes de legislar o que precisarán de una adecuación de la regulación ante la incorporación progresiva y constante de las nuevas tecnologías a los procesos de participación ciudadana. En consecuencia, las Comunidades disponen de la competencia para desarrollar legislativamente la materia, pero todavía no han desarrollado en gran medida mediante legislación, los mecanismos participativos relativos a las consultas populares. Incluso aunque algunas Comunidades Autónomas disponen de leyes de participación ciudadana, se incluyen en una misma disposición con aspectos de transparencia y buen gobierno. Respecto a este último aspecto, cabe cuestionar la regulación autonómica por su mimesis con la estatal, y por contemplar en un mismo texto normativo transparencia, buen gobierno y participación, cuando son ámbitos que por sí solos requieren de una ley específica cada uno. Ahora bien, también podría ser válida la regulación en una misma ley, pero en ese supuesto consideramos que, siendo ámbitos diferentes de interés de la ciudadanía y los poderes públicos, deberían de regularse adecuadamente para evitar la confusión, y dotarlos así a cada uno de la entidad suficiente.

No podemos olvidar una cuestión básica, y es que las consultas populares se encuentran previstas en los Estatutos de Autonomía. Siendo los

⁴³⁸ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base a la competencia estatutaria de consultas populares”, *cit.*, .págs. 119-121.

Estatutos de Autonomía los que incluyen las consultas populares, como norma estatal que son dichos Estatutos pues para su aprobación se requiere de la intervención de las Cortes Generales, se evidencia con ello la concepción de nuestro sistema democrático de disponer de mecanismos participativos en cada nivel de gobierno así como de la transversalidad de la participación en un Estado multinivel.

Los primeros Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas que recogieron entre sus materias las consultas populares optaron por plasmarlas como una competencia para dictar leyes en la materia, y de esa manera disponer de capacidad plena para adecuar la materia a las características de su territorio. La forma en que se reguló la competencia fue casi homogénea, señalando de forma explícita que la autorización recaía en el Estado en los supuestos de consultas populares por la vía de referéndum, y que deberían respetarse los límites de las correspondientes leyes que el Estado dictara en la materia y del precepto constitucional del artículo 92.1 CE. Esencialmente se pretendía que cualquier consulta popular que se planteara al cuerpo político y dadas las implicaciones que ello conlleva, el Estado se reservara la competencia para su autorización, que no es otra cosa, que decir la última palabra y conceder o no la autorización que requiere la consulta popular por la vía del referéndum.

Así fue la regulación de la cuestión en los Estatutos de Autonomía del Asturias (artículo 11.11), Cantabria (artículo 32.5), Castilla y León (artículo 71.1.15º), Extremadura (artículo 8.12), Región de Murcia (artículo 11.8) y La Rioja (artículo 9.7). Mientras que el Estatuto de Baleares se diferencia de los anteriores por hacer uso directamente de la referencia al artículo 149.1.32ª de la Constitución Española, que establece la competencia exclusiva del Estado para conceder la autorización.

Los Estatutos de Autonomía fundacionales de Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana regularon las consultas populares de un modo más restrictivo, limitando la materia al marco municipal. Muestra de ello son, en Cataluña el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, y en la Comunidad Valenciana el artículo 32.18º, que se mantiene en el nuevo Estatuto valenciano en el artículo 50.8. Por su parte, el Estatuto de Andalucía

fue menos restrictivo al contemplar la materia para el ámbito local; con ello podría celebrar consultas populares en niveles comprendidos entre el municipio y la Comunidad Autónoma, como se regula en artículo 15.2 de su Estatuto de Autonomía -Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre-. Es decir, la legislación Andaluza permitía la celebración de consultas populares a nivel provincial, comarcal o en cualquier ámbito supra municipal que se estableciera.

Por último a efectos de recapitulación, señalar que aquellas Comunidades Autónomas que no desarrollaron la materia consultas populares a nivel local en sus Estatutos de Autonomía, generalmente lo hicieron en sus legislaciones autonómicas. Además que cualquier referéndum requiere la correspondiente autorización estatal para su celebración -149.1.32ª CE-, a excepciones de los referéndums previstos en la Constitución o en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía.

5. Las consultas populares en las Comunidades Autónomas

Dentro del presente epígrafe analizaremos las dos modalidades de consultas populares que se pueden celebrar en las Comunidades Autónomas españolas. Para ello, estructuraremos los contenidos de forma clásica, siguiendo con la distinción entre consultas populares por la vía del referéndum y otras vías de consultas populares.

Además, profundizaremos en el *“movimiento participativo”* desarrollado con los Estatutos de segunda generación, no siendo una excepción en el derecho comparado ⁴³⁹, donde entre los instrumentos de democracia participativa encontramos las consultas populares a nivel regional o subestatal.

⁴³⁹ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, *cit.*, pág. 131.

5.1. La participación ciudadana mediante consultas populares en las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas disponen de la posibilidad de celebrar consultas populares desde la aprobación de sus Estatutos de Autonomía. Incluso en la configuración constitucional del Estado Autonómico se establecía la necesidad de consulta popular por la vía del referéndum para acceder a la autonomía.

Los cuatros supuestos se encontraban previstos en la Constitución.

En primer lugar los territorios que optaron a la autonomía por la vía agravada tenían que ratificar la iniciativa autonómica por mayoría absoluta de los electores de cada provincia en una consulta popular por referéndum – artículo 151.1 CE⁴⁴⁰.

En segundo lugar, las Comunidades que siguieron el procedimiento agravado tuvieron que someter el Estatuto a ratificación mediante referéndum entre la población que integra la Comunidad –arts. 151.2.3 y 151.2.5 CE⁴⁴¹.

En tercer lugar, se indicaba que las Comunidades que optaron por la vía agravada tendrían que reformar sus Estatutos de conformidad con los procedimientos establecidos, y sometiendo obligatoriamente la reforma a consideración del censo electoral mediante referéndum⁴⁴².

Por último, en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Española se aludía a la celebración de un referéndum en Navarra⁴⁴³ en el supuesto de que se incorporase a la Comunidad Autónoma del País Vasco⁴⁴⁴.

Asimismo, la reforma de los Estatutos de Autonomía ocasiona el incremento de instrumentos participativos e incluso la posibilidad de introducir referéndums autonómicos. Esta última cuestión fue muy controvertida, y generó en particular el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en

⁴⁴⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, cit., págs. 63-64.

⁴⁴¹ *Ibidem*, págs. 65-66.

⁴⁴² *Ibidem*, págs. 66-71.

⁴⁴³ *Ibidem*, págs. 71-76.

⁴⁴⁴ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, cit., págs. 44-45.

reiteradas ocasiones, y en concreto a raíz de la consulta de 2008 en el País Vasco o con motivo de las consultas populares en Cataluña vinculadas al *procés*.

Los Estatutos de segunda generación han ampliado los instrumentos de consultas populares autonómicas, dejando un espacio al legislador autonómico para desarrollar la materia.

Por otra parte, en relación a la consulta popular por la vía del referéndum a nivel autonómico, le sigue correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria –artículo 149.1.32 CE-.

Antes de profundizar en cada una de las modalidades de consultas populares autonómicas, es conveniente abordar la jurisprudencia constitucional en la materia.

Tiene particular interés reseñar la doctrina sobre las consultas populares previstas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, recogida en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. En ella señala el Tribunal en relación con el concepto consultas populares lo siguiente: *“hemos dicho que la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre que el referéndum es una especie del género consulta popular (...) cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral –expresión de la voluntad del pueblo: procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23”*. En esta misma línea jurisprudencial encontramos la STC 119/1995 o la STC 103/2008, por lo que puede hablarse ya de una doctrina reiterada del Tribunal en la materia.

Caben, pues, según la citada STC 31/2010, consultas populares no referendarias mediante las cuales *“se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, distintos de los que cualifican una consulta como referéndum”* (STC 103/2008, FJ 2); y con los límites materiales a los que también se hace

referencia en la sentencia 103/2008, FJ 4, respecto de todo tipo de consultas, al margen de la prevista en el artículo 168 de la Constitución Española.

Las encuestas, audiencias públicas y foros de participación a los que se refiere el artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, tiene perfecto encaje en el género consultas populares, como especies distintas al referéndum. Si se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial atribuido por el artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

El Tribunal Constitucional considera que *“para el cabal entendimiento del artículo 122 del Estatuto de Autonomía Catalán, como por lo demás, para la interpretación de todos los preceptos incluidos en el capítulo II del Título IV del Estatuto catalán, es necesario partir de las consideraciones de orden general que, con motivo del enjuiciamiento de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, hemos desarrollado en los fundamentos jurídicos 59 a 61 y 64 acerca del alcance constitucional que merece la calificación como “exclusivas” de determinadas competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el legislador estatutario”*.

Así interpretada, continúa la sentencia 31/2010, *“la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de su competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”*, atribuida a la Generalitat de Cataluña por el artículo 122 del Estatuto de Autonomía, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión *“cualquier otro instrumento de consulta popular”* no se comprende el referéndum.

La interpretación del Tribunal Constitucional del artículo 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña respeta lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución Española al no tratarse de instrumentos de consulta por la vía del referéndum. Sin embargo, esta excepción no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía del referéndum, sino que ha de extenderse también a la entera disciplina de esa

institución, esto es, a su establecimiento y regulación. *“Ello es así por cuanto, según hemos dicho en la repetida STC 103/2008, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el artículo 92.3 de la Constitución Española para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del artículo 149.1.32 de la Constitución Española o a la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, FJ 3”.*

En consecuencia, la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 concluye declarando que *“el art. 122 EAC no es constitucional interpretado en el sentido de que la excepción en él contemplada se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no sólo a la autorización estatal de su convocatoria”*, y así se dispondrá en el fallo de la STC 31/2010, FJ 69. La interpretación del Tribunal Constitucional es correcta al no considerar el art. 122 EAC como inconstitucional. Obviamente el Tribunal Constitucional no podría no declarar constitucional el art. 122 EAC, sólo por no contemplar la preceptiva autorización del Estado para la celebración de un referéndum en la norma autonómica, ya que la legislación estatal inserta esa condición *sine qua non*.

5.2. Las consultas populares por la vía no referendaria

A continuación, analizamos las consultas populares en sus diversas modalidades, salvo la vía del referéndum que estudiamos por sus particularidades de forma independiente, siguiendo la distinción género-especie realizada por nuestro Tribunal Constitucional.

Las consultas populares no referendarias no son manifestación del derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE, tratándose, como ya dijimos, de otras vías de participación atendiendo a la jurisprudencia constitucional. No obstante consideramos que la participación política es una

cuestión principal, cuestión que motiva el desarrollo y las condiciones básicas por parte del Estado, pero ello no impide, que las Comunidades Autónomas puedan incidir en cuestiones que no son básicas del derecho fundamental de participación política. Razón por la cual en el marco de un Estado multinivel, las Comunidades podrán desarrollar legislativamente la participación política, pero sin afectar al contenido esencial del derecho de participación política que le corresponde al Estado. En otras palabras, nuestra propuesta *lege ferenda* a nivel estatal de consultas populares, no impide que sigan teniendo sus regulaciones autonómicas en materia de consultas⁴⁴⁵.

En cuanto a las consultas populares en el ordenamiento jurídico español, y en concreto a nivel autonómico, han sufrido un desarrollo significativo con su inclusión dentro de los mecanismos de democracia participativa que han incorporado los Estatutos de segunda generación⁴⁴⁶. Las consultas populares se insertan “*en la promoción del derecho estatutario de participación*” –art. 30 EAA, artículo 20 EAC, art. 11 ECyL ó art. 12 EAIB-⁴⁴⁷. Estos instrumentos de consultas populares no referendarias han sido desarrollados posteriormente por el legislador autonómico en leyes de participación. En cambio, no cuentan con una regulación a nivel estatal⁴⁴⁸, como hemos puesto de relieve con anterioridad. Ello permite su desarrollo legislativo por parte del legislador autonómico en el marco de sus competencias, con la excepción de las consultas populares desarrolladas en procedimientos administrativos que pudieran ser de competencia estatal – artículo 149.1.18 CE-⁴⁴⁹.

En la actualidad, la gran mayoría de Estatutos de Autonomía incorporan entre sus competencias las consultas populares, salvo algunas Comunidades que no han contemplado específicamente la competencia de consultas populares, como son Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Navarra y

⁴⁴⁵ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, *cit.*, pág. 129.

⁴⁴⁶ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, *cit.*, págs. 129-138.

⁴⁴⁷ SEIJAS VILLADANGOS, M^a.E., “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *cit.*, págs. 146-147.

⁴⁴⁸ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, pág. 226.

⁴⁴⁹ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, pág. 49.

País Vasco. En primer lugar, las reformas estatutarias realizadas entre 1996 y 1999 afectaron a cuestiones institucionales y competenciales⁴⁵⁰, incluyendo en estas reformas la incorporación de las competencias de desarrollo y ejecución de las consultas populares. En concreto, ampliaron competencias en la materia las Comunidades de Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana, aunque Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana únicamente en las consultas a nivel local.

En segundo lugar, la reforma de los Estatutos conocidos como de segunda generación potenciaron las instituciones participativas, y algunas Comunidades como Andalucía, Aragón, Extremadura y Cataluña establecieron las consultas populares como competencia exclusiva. Estas Comunidades de forma expresa excluyeron de entre los mecanismos de consulta popular a la vía del referéndum, salvo Cataluña, pero la Sentencia 31/2010, en su FJ 69 señala en relación al artículo 122 EAC que, entre cualquier otro instrumento de consulta popular, no se encuentra la vía del referéndum⁴⁵¹. En cambio, los otros Estatutos de segunda generación siguen regulando las competencias sobre consultas populares únicamente de desarrollo legislativo y ejecución, en concreto la Comunidad Valenciana, Castilla y León e Illes Balears⁴⁵².

No obstante, cabe hacer una mención a la Comunidad Valenciana que sigue regulando las consultas populares como *“una implementación competencial o como una proyección funcional”*, como lo hacían los Estatutos de Autonomía de primera generación. Por tanto, no puede calificarse según SEIJÁS VILLADANGOS como un derecho subjetivo⁴⁵³. Con posterioridad, de otra parte, ha sido desarrollado por el legislador autonómico, en concreto en la Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

⁴⁵⁰ ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional, cit.*, págs. 192-193.

⁴⁵¹ AGUADO RENEDO, C., “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 106-108.

⁴⁵² *Ibidem*, pág. 108.

⁴⁵³ SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *cit.* pág. 148.

Con respecto a las personas que pueden participar en las consultas populares autonómicas, podemos señalar que sería la ciudadanía de la Comunidad Autónoma, es decir, las personas residentes en el territorio de la comunidad o que formen parte de su comunidad política. El Tribunal Constitucional considera que es un sujeto diferente al cuerpo electoral -que es el sujeto pasivo del referéndum-, pero indeterminado, y que puede definirse por criterios geográficos, sectoriales, (...) –STC 31/2010, FJ 69, STC 103/2008, FJ 3-⁴⁵⁴.

Por lo que se refiere a la regulación de las consultas populares en sus Estatutos de Autonomía, podemos señalar que la convocatoria recae en los órganos ejecutivos autonómicos. En cambio podría hacerse ampliado la posibilidad de convocatoria a los Parlamentos Autonómicos, para reforzar el papel de las instituciones representativas de la ciudadanía, y fortalecer esa relación complementaria entre los instrumentos participativos y la democracia representativa. Unos optan por el órgano colegiado, y en otros casos por la persona que detenta la Presidencia de la Comunidad Autónoma. En cuanto al primer supuesto, encontramos el caso de Cataluña –art. 122 EAC-, y respecto al segundo supuesto, la Comunidad Valenciana –art. 28.5 EACV-. Asimismo, la iniciativa puede recaer en el Presidente de la Comunidad –art. 117 EAIB-, o en la ciudadanía, constituyendo una facultad que pretende la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos autonómicos -Estatuto de Castilla y León artículo 11.5, o de Baleares artículo 15.2.C-⁴⁵⁵.

En cuanto al objeto de las consultas populares como señala SEIJAS VILLADANGOS, tanto Castilla y León –art. 71.1.15 ECyL- como la Comunidad Valenciana –artículo 50.8 EACV- necesitan de la autorización estatal para su celebración, al ser su competencia de desarrollo legislativo, haciendo referencia a la CE (artículos 92.3 y 149.1.18)⁴⁵⁶.

Avanzando en nuestro análisis, examinaremos los Estatutos de Autonomía de segunda generación centrándonos específicamente en las

⁴⁵⁴ *Ibidem*, pág. 151.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, págs. 149-150.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, págs. 150-151.

diferentes fórmulas de democracia participativa y sus modalidades de consulta popular.

5.2.1. La regulación de las consultas populares en los Estatutos de Autonomía de segunda generación

Del análisis de los Estatutos de segunda generación se pone en evidencia que todos ellos reconocen el derecho de participación a la ciudadanía, de forma directa o mediante representantes en los asuntos públicos, con un principio de fomento de la participación que corresponde a los poderes públicos, y una serie de mecanismos de democracia participativa, entre los que se encuentran las consultas populares. Asimismo, todos han desarrollado la participación mediante legislación autonómica.

En cuanto a la regulación del derecho de participación en los Estatutos reformados, aquella es similar en los Estatutos de les Illes Balears y de Andalucía. Por el contrario, respecto a la regulación de las consultas populares, se producen diferencias entre el caso de la Comunidad Valenciana -primero en reformarse- y los Estatutos Andaluz, Aragón y Cataluña.

En cuanto al derecho de participación, han sido regulados por todos los Estatutos reformados en los títulos relativos a los derechos de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma. Así, en cuanto al derecho a participar de la ciudadanía en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se recoge en su artículo 9.4, ubicado en su Título II: De los derechos de los valencianos y valencianas. La norma dispone que los valencianos pueden participar de forma individual o colectiva. Y en cuanto a la promoción de la participación, en el caso valenciano se indica que le corresponde a la Generalitat dicha actividad de fomento entre los diversos colectivos y agentes sociales que integran la sociedad civil⁴⁵⁷. Además, en cuanto al ámbito de la participación, el Estatuto valenciano señala que afecta a *“la vida política,*

⁴⁵⁷ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, *cit.*, pág. 141.

económica, cultural y social de la Comunidad Valenciana” -art. 9.4. EACV-.

Por lo que respecta a los instrumentos de democracia participativa mediante consultas populares, la Comunidad Valenciana en su artículo 28.5 EACV, establece que *“El President de la Generalitat podrá proponer, de acuerdo con lo que determine la legislación del Estado, la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunitat Valenciana, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales”*. Además, ha desarrollado la cuestión vía legislativa, en concreto en la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 46 establece una participación equilibrada entre hombres y mujeres. Se dispone además que la ciudadanía valenciana puede intervenir en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación –art. 47, Ley 2/2015, de 2 de junio- Y crea un Consejo de Participación como foro de consulta, con carácter de órgano consultivo de la Administración de la Generalitat –art. 49.1, Ley 2/2015, de 2 de junio-. Por otra parte, destaca la previsión de una participación de la ciudadanía valenciana que se encuentre en el exterior. Igualmente se establece que la Generalitat en fomenta la participación de la sociedad valenciana y su tejido asociativo en la participación y su implicación en la elaboración y evaluación de políticas públicas –art. 43, Ley 2/2015, de 2 de junio-. Además los órganos de participación de la ciudadanía pueden convertir en órganos de cogestión de las políticas públicas.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña es el segundo que se aprueba en la ola de reformas estatutarias de segunda generación –LO 6/2006, de 19 de julio-, contemplando en particular el derecho de participación de la ciudadanía de Cataluña en los asuntos públicos de forma directa o por medio de representantes –art. 29.1 EAC-. En segundo lugar, el Estatuto realiza un mandato a los poderes públicos para la participación individual o colectiva en los ámbitos sociales, económicos, culturales, políticos y cívicos, y de forma específica en la elaboración, prestación y evaluación de políticas públicas –art. 43.1 CE-.

En relación con las consultas populares, el Estatuto Catalán en su artículo 122 establece la competencia exclusiva autonómica sobre la regulación

del régimen jurídico, convocatoria, procedimiento y modalidades de las consultas populares autonómicas o locales en Cataluña, mediante instrumentos como las encuestas, audiencias públicas, foros de participación “*y cualquier otro instrumento de consulta popular*”. El Tribunal Constitucional estima que entre los otros instrumentos no puede encontrarse la vía del referéndum. Por último, en lo que atañe al ámbito competencial de las consultas, como determina de conformidad al ordenamiento jurídico el artículo 122 EAC, se circunscriben a las competencias autonómicas. En materia de desarrollo legislativo, Cataluña ha tenido desde la aprobación del Estatuto dos leyes de consulta, la primera de ellas la Ley 4/2010, de 17 de marzo de consultas populares por la vía del referéndum, declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional STC 51/2017, -en concreto Títulos I y II, artículos 43 y 45 48, 53 y 55. Asimismo la STC 51/2017, declara inconstitucionales los artículos 44, 48, 53 y 55. Por otra parte, aprobó también la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, declarada inconstitucional y nulos sus arts. 3.3, y 16.4 al 9, por la STC 31/2015.

En tercer lugar, el Estatuto de les Illes Balears –LO 1/2007, de 28 de febrero-, en su artículo 15 reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en los ámbitos económicos, culturales, sociales y políticos de la Comunidad, de forma individual o colectiva. Asimismo, recoge un principio de fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos dirigido a los poderes públicos de les Illes. Por último, instaura en cuanto a la participación de la ciudadanía dos vías, una por medio de representantes, y otra directamente, no solo con la designación de sus representantes en el Parlamento, sino buscando su implicación en los asuntos públicos, como ocurre con el derecho de petición, la participación mediante audiencias en el ámbito legislativo, pero sobre todo en materia de consultas populares con la iniciativa por parte la ciudadanía. En lo referido a las consultas populares, el artículo 15 del Estatuto reconoce el derecho a la iniciativa de consultas populares a los entes autonómicos e insulares. Además, dispone de una ley de consultas populares y procesos participativos –Ley 12/2019, de 19 de marzo, destacando el reconocimiento de la iniciativa popular –art. 13-, la posibilidad de diversos instrumentos de

consultas populares -audiencias, foros, presupuestos participativos-, o los referéndum municipales.

En cuarto, lugar, el Estatuto de Andalucía –LO 2/2007, de 19 de marzo-, incluye como objetivo básico de la Comunidad la participación ciudadana, de forma análoga al artículo 9.2 CE⁴⁵⁸, en su artículo 10.1 EAA. También establece un principio de fomento por parte de los poderes públicos de Andalucía de las condiciones para la participación individual o colectiva de la ciudadanía en los diversos ámbitos de la sociedad, e incluso podrán adoptar las medidas de acción positiva oportunas para la eliminación de los obstáculos que pudieran dificultar la participación. Asimismo, incluye un principio rector de las políticas públicas e instaura la participación ciudadana como un elemento básico de la Comunidad –art. 10.1 EAA-. También les corresponde a los poderes públicos garantizar los derechos de la ciudadanía andaluza⁴⁵⁹.

Por otra parte, de forma específica se reconoce el derecho de participación de la ciudadanía en la confección, prestación y evaluación de las políticas públicas, para alcanzar una “*democracia social avanzada y participativa*” –art. 10.3.19 EAA-. Asimismo, incluye la participación mediante instituciones de democracia representativa y participativa, destacando la capacidad de participación de la ciudadanía en el proceso legislativo y parlamentario. Por otro lado, enfatiza la información y comunicación de los poderes públicos para el fomento de la participación colectiva de la ciudadanía, y con ello, fortalecer la sociedad civil, con el objetivo básico de alcanzar la participación ciudadana. Por último, en materia de consultas populares, en su artículo 78 EAA establece los mecanismos de consulta popular autonómicos y locales con la excepción de la vía del referéndum, disponiendo de competencia exclusiva para el desarrollo de su régimen jurídico. Igualmente, en su artículo 30 EAA regula el derecho de la ciudadanía a promover iniciativas legislativas a nivel autonómico, así como consultas populares tanto en los Ayuntamientos como a nivel autonómico. Así, el legislador andaluz ha aprobado dos leyes en materia de consultas populares, una a nivel local, Ley 2/2001, de 3 de mayo,

⁴⁵⁸ *Ibidem*, pág. 132.

⁴⁵⁹ AGUDO ZAMORA, M. J., *El Estatuto de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.

de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, y otra a nivel autonómico, Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana en Andalucía.

En quinto lugar, Aragón en su Estatuto de segunda generación –LO 5/2007, de 20 de abril-, incorpora una serie de principios rectores para fomentar la participación ciudadana, mediante las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de forma efectiva –arts. 11.3 y 15.3 EAAr-, disponiendo que la participación afectará a todos los ámbitos de la vida autonómica, tanto sociales, culturales, económicos y políticos –art. 20 EAAr-. En cuanto a las consultas populares, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad para establecer su régimen jurídico, tanto en las consultas autonómicas como en las locales, salvo en la modalidad del referéndum –art. 71.27 EAAr-. Asimismo, el artículo 145.2 reconoce la participación de los aragoneses en la elaboración de las leyes, mediante audiencias parlamentarias y la iniciativa legislativa popular. Otra cuestión relevante es que Aragón sitúa a la participación ciudadana en el centro de la política autonómica, siendo un elemento transversal del Gobierno autonómico. Al igual que el resto de Comunidades, dispone de una ley autonómica, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Es reseñable su artículo 53, que detalla una serie de instrumentos de consulta popular como las audiencias públicas, los foros de consulta, los paneles ciudadanos, o los jurados ciudadanos

En sexto lugar, por lo que respecta al Estatuto de Castilla y León –LO 14/2007, de 20 de noviembre-, reconoce el derecho de participación de la ciudadanía de forma directa o mediante representantes – art. 8.2 EACyL-, de forma semejante a como se regula en el Estatuto de les Illes Balears. E igualmente se potencia la participación social mediante colectivos o asociaciones, como sucede en el Estatuto Andaluz. En consecuencia, se reconocen otros derechos clásicos de participación, como el de petición, la iniciativa legislativa o las consultas populares. Otro aspecto relevante en esta Comunidad son las competencias para determinar el régimen jurídico y de ejecución de las consultas populares. Por su parte, le corresponde al Presidente de la Comunidad, la convocatoria de consultas populares

autonómicas en el marco de sus competencias, a instancia propia –artículo 27.1,e) EACyL-, o a solicitud de la ciudadanía –artículo 11.5 EACyL-, siendo una cuestión significativa la opción que la iniciativa pueda recaer en la ciudadanía. Por último, esta Comunidad dispone de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que regula la participación clásica en la elaboración de textos normativos, en la sede del Gobierno abierto de la Comunidad.

En séptimo lugar, el Estatuto de Extremadura –LO 1/2011, de 28 de enero-, determina una serie amplia de principios rectores dirigidos a los poderes públicos para fomentar y garantizar la participación en todos los sectores y ámbitos autonómicos. En cuanto a la regulación de los derechos, se remite al texto constitucional no desarrollándose en la misma medida que el resto de los Estatutos de segunda generación. Por último, en materia de consultas populares excluye la modalidad del referéndum, y sobre las consultas populares no vinculantes tiene competencia exclusiva respecto a su régimen jurídico y convocatoria. Por otra parte, dispone de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, donde se establecen la participación en la elaboración de normas, el derecho de la ciudadanía a ser consultada para conocer la satisfacción de los servicios públicos o un Consejo Extremeño de ciudadanos. En definitiva, podría decirse que en esta oleada de reformas, Extremadura constituye la excepción, al remitirse al texto constitucional en cuanto a la regulación de los derechos.

Finalmente, Canarias fue la ulterior reforma de los Estatutos de segunda generación -LO 1/2018, de 5 de noviembre-, en ella se inciden en las cuestiones comunitarias y especialmente en la condición de insularidad como región ultraperiférica. En relación a los derechos del nuevo Estatuto hace especial énfasis a los derechos de contenido social, a la protección de los derechos humanos y a los principios rectores⁴⁶⁰. Entre los principios encontramos que los poderes públicos canarios establecerán las medidas necesarias para el ejercicio de los derecho de participación –art. 11 EACA-

⁴⁶⁰ LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R. , “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias:«tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.115, 2019, pág. 26.

Por otra parte, en relación a los derechos políticos destacan la posibilidad de promover por parte de la ciudadanía consultas populares no referendarias, iniciativa legislativa popular, derecho de petición y la formulación de quejas ante las instituciones y Administraciones Canarias –art. 31, EACA-. Además, en materia de consultas populares añadir que incorpora el referéndum autonómico para reforma del Estatuto –art. 201, EACA-, y además la modalidad del referéndum autonómico con la preceptiva autorización del Estado –art. 40, EACA-, pero sin iniciativa de la ciudadanía canaria.

Por último, merece destacarse que el legislador autonómico canario no ha aprobado ninguna reforma o ley de participación ciudadana posterior a la reforma Estatutaria de 2018. En la actualidad, se encuentra en vigor, la Ley, , de 21 de junio , canaria de fomento de la participación ciudadana, que puede considerarse una norma “*pionera*” en la regulación autonómica de la participación ciudadana⁴⁶¹.

Llevando a cabo un balance general de todas estas iniciativas, en cuanto al desarrollo legislativo de la participación ciudadana y consultas populares, podemos ver que ha sido diverso. Consideramos la forma más correcta de regular las consultas populares después de su incorporación a los Estatutos, la Ley de consultas de Baleares por su detalle, o Andalucía, que dispone de una ley para la participación autonómica y otra para la participación local. Desde nuestra perspectiva las leyes “ómnibus” donde se inserta la participación como otras materias conexas, impiden dar la entidad singular que merece a la participación ciudadana, siendo un contenido más entre aspectos que afectan a la ciudadanía y quedando difuminada -y en ocasiones incompleta o desconexa- aquella. No obstante, es fundamental la implicación de los poderes públicos para que exista una participación efectiva, y en ese caso Aragón es el ejemplo paradigmático, al situar la participación en una posición nuclear y transversal.

⁴⁶¹ TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana”, *cit.*, págs. 211-221.

5.2.2. Instrumentos de consulta popular autonómicos

Acerca de los instrumentos de participación ciudadana mediante consultas populares autonómicas, podemos detallar los siguientes:

1. Aportaciones, quejas o sugerencias a la Administración autonómica, generalmente por medio de Tic's. Han sido desarrolladas en gran medida por las leyes de participación de las Comunidades Autónomas, y puede señalarse que son las Tic's la vía exclusiva o preferente para la tramitación de este tipo de consultas populares. Además, han adoptado denominaciones similares en todas las Comunidades a través de la expresión "buzón ciudadano" pudiéndose formalizar la participación mediante correo electrónico o formulario habilitado.

2. Consultas populares con el soporte de cualquier medio demoscópico, para conocer las preferencias y opiniones de la ciudadanía sobre una cuestión concreta. La Comunidad Valenciana dispone en su legislación que puede promover la realización de encuestas sobre determinadas actividades públicas - Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, en su artículo 46-. Por su parte, Extremadura contempla la posibilidad de realizar consultas o sondeos sobre sus servicios públicos -Ley 4/2013, de 21 de mayo del Gobierno Abierto, artículo 37.2-. En el caso de Cataluña, en la Ley de consultas no referendarias -Ley 10/2014, art. 53-, se instaura la participación mediante encuestas para los jurados ciudadanos, pudiendo observarse que combina dos tipos de consultas populares no referendarias. Por su parte, Canarias en la Ley 5/2010, incorpora la posibilidad por parte del Gobierno autonómico de realizar una serie de consultas populares sobre cuestiones autonómicas por múltiples instrumentos como encuestas, sondeos u otros instrumentos de participación -art. 20-. En definitiva, apreciamos que la regulación autonómica de las consultas populares por medios demoscópicos se orienta a la satisfacción de la ciudadanía sobre los servicios públicos.

3. Trámites de audiencia e información pública. Es relevante la novedad del trámite de consulta preceptivo en la elaboración de reglamentos y en la iniciativa legislativa gubernamental, que establece la legislación estatal pero

con excelentes resultados a nivel autonómico al interrelacionarse con las políticas de transparencia, buen gobierno o gobierno abierto de las Administraciones autonómicas. Por tanto, la ciudadanía puede participar a nivel individual o mediante organizaciones de intereses colectivos, tal y como está previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común.. Esta consulta preceptiva está prevista del mismo modo que a nivel estatal: por medios telemáticos en las sedes electrónicas de la Administración Autonómica⁴⁶². Su procedimiento es idéntico al analizado para el nivel estatal, con una participación previa y otra posterior de la ciudadanía en la elaboración del reglamento o del proyecto. Igualmente, sus carencias coinciden con el nivel estatal, como afirma PÉREZ ALBERDI, pues los medios de apertura de la consulta se limitan generalmente a la sede electrónica, y la ausencia de un informe final del proceso participativo o de respuesta ante las intervenciones de la ciudadanía en la consulta, no fomentan la participación ciudadana. Sin embargo, afortunadamente algunas Comunidades han incluido mecanismos para subsanar esta debilidad del instrumento participativo⁴⁶³. Por ejemplo, en Aragón se informa a todas las personas inscritas en el Fichero de participación, de los procesos participativos que se lleven a cabo dentro del Programa Anual de Participación, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 8/2015, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Por otra parte, en Andalucía la ciudadanía que formule aportaciones tiene que recibir respuesta motivada de su admisión o rechazo de las aportaciones realizadas en fase de consulta, aunque la respuesta puede realizarse en un informe final global o de forma personalizada -artículo 39.2 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana en Andalucía-. En definitiva, podemos concluir que es una modalidad de consulta popular presente en todas las Comunidades Autónomas.

4. Consultas participativas de carácter sectorial, que se celebran con un proceso de votación. Pretenden conocer mediante un instrumento de participación, la opinión sobre una cuestión de interés de un determinado

⁴⁶² PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, *cit.*, págs. 226-227.

⁴⁶³ *Ibidem*, pág. 227.

colectivo o sector de la ciudadanía, haciendo uso de un sistema de votación con un procedimiento y garantías diferentes a la modalidad del referéndum.

Las principales consultas populares sectoriales de las Comunidades Autónomas, han afectado a colectivos muy concretos como la juventud, la educación, o la planificación de la actividad económica general o consumidores y usuarios. Muestra de estas consultas populares son los procesos deliberativos en los centros escolares de las Comunidades Autónomas para adoptar un horario continuo para el alumnado o jornada partida.

5. Paneles. Las Comunidades Autónomas han optado por depositar en los reglamentos el desarrollo de estos instrumentos en lo que se refiere a los procedimientos, selección y formación de los mismos. Son un tipo de consulta popular en el que participan personas muy sensibilizadas, y en ocasiones con la participación de determinados grupos de presión. En cuanto a su regulación como un instrumento de consulta popular, por ejemplo Extremadura lo hace de forma sucinta, indicando que se realiza por medios telemáticos. Por su parte, en Canarias, tiene un tiempo de duración máximo de un año, podrán ser generales o específicos, y participarán no menos de tres entidades ciudadanas -si fuera posible-. Además de los ciudadanía seleccionada a nivel individual por el órgano competente de la Administración autonómica –art. 22, Ley 5/2010-. En definitiva, son una modalidad de consulta que se asemeja mucho al Foro, por lo que parece que se encuentre relegada tanto legislativamente como también en la práctica participativa.

6. Foros. Las leyes autonómicas que han regulado la figura de los foros de consulta han pospuesto a un sucesivo desarrollo reglamentario el procedimiento de selección y formación de foros de consulta, además de su funcionamiento y evaluación. En Aragón, los Foros han sido regulados por su ley autonómica –art. 53.d-, concibiéndose como espacios de información con una finalidad y duración determinada, sobre asuntos de interés público o *“expectativas de futuro de la ciudadanía”*. Cabe señalar que los foros participativos son numerosos en las Comunidades Autónomas y por ejemplo, Andalucía en 2021 celebrará foros sobre los siguientes temas: el cambio climático y el medio ambiente, la salud, el empleo y la justicia social o la transformación digital y las migraciones. Por otra parte, otras comunidades no

establecen legislativamente la figura de esta modalidad de consulta como Castilla y León. Las restantes Comunidades Autónomas regulan las consultas populares en términos semejantes al caso de Aragón o con menos detalle como Extremadura, aunque la regulación más exhaustiva la encontramos en Baleares. La Ley Balear pormenoriza el procedimiento, la selección de los miembros, y la fase de debate y valoración de las propuestas –arts. 102-110, Ley 12/2019-. Por último, en Canarias los foros se convierte en un espacio de participación, deliberación y análisis de políticas públicas –art. 21, Ley 5/2010-.

7. Jurados ciudadanos. Les corresponde analizar los proyectos o programas desarrollados por la Administración. Sólo lo han establecido Andalucía, Aragón o Canarias, no así las demás Comunidades con Estatutos de segunda generación. En cuanto a Aragón, incluye a los jurados ciudadanos como un tipo de consulta, pero le corresponde a la Administración la selección de sus miembros. –art. 53.d, Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón-. Por otra parte, en Andalucía se utilizó en la gestión de los recursos hídricos. En su regulación se determina que su composición debe ser entre 20 y 25 personas, seleccionadas por la Administración, y con un plan deliberativo establecido, para que en un plazo corto de tiempo ofrezcan un resultado del análisis. En el caso canario, se determina que su composición será de 10 miembros, constituido a instancias de la Administración para evaluar la eficacia y los resultados de programas o iniciativas implementada por la Administración autonómica –art. 23 ley 5/2010-.

-8. Presupuestos participativos. Únicamente, Illes Balears disponen de presupuestos participativos autonómicos en 2021, pero recientemente la Comunidad Valenciana ha planteado para el presupuesto de 2022 la participación de la ciudadanía en la elección de necesidades públicas y su ejecución. Al igual que a nivel local, no corresponde a la ciudadanía la elaboración del presupuesto –competencialmente recae en el Consell-, sino tan sólo plantear las propuestas y deliberar sobre ellas, con una cuantía previamente conocida. La propuesta establece una participación atendiendo a criterios territoriales: así el 30% se ejecutará para iniciativas que afecten al conjunto del territorio, mientras que el 70% restante se ejecutará a nivel

comarcal, buscando las acciones e intervenciones de proximidad para fijar población y reducir la despoblación de algunas zonas de la Comunitat⁴⁶⁴. Sin embargo, les Illes Balears en su Ley 12/2019 –art. 111-119-, incluyen como mecanismo de consultas populares a los presupuestos participativos, disponiendo que pueden celebrarse a nivel local y autonómico, y estableciendo el procedimiento de manera detallada desde la convocatoria, a la presentación de propuestas, su valoración técnica y su votación por la ciudadanía.

Otras comunidades como Extremadura, en el artículo 37.f de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, permite la participación de la ciudadanía sobre el anteproyecto de presupuesto, disponiendo que pueden opinar y proponer *“alternativas en cuanto al orden de prioridades en los distintos capítulos (...) mediante mecanismos de democracia directa debidamente estructurados u otros procesos e instrumentos participativos”*. La diferencia en el caso de esta Comunidad Autónoma, es que sólo puede modificar sobre una propuesta –puede incluir sus preferencias, pero entre unas opciones delimitadas-, pero no puede introducir propuestas nuevas como sucede en los presupuestos participativos de los casos de las Comunidades de Illes Balears, y desde 2022 la Comunitat Valenciana. Asimismo, en otras Comunidades sus leyes de participación no hacen referencia a la cuestión de los presupuestos participativos como es el caso de Aragón. Sin embargo, otras Comunidades se excluye la materia presupuestaria de la participación ciudadana, como en el caso de Castilla y León –art. 17.c-d EACyL-

Del análisis de las consultas populares a nivel autonómico podemos inferir algunas conclusiones generales. Así, aunque pueda parecer que existe una amplia diversidad de instrumentos de consulta popular, es más bien todo lo contrario, dándose más bien una uniformidad o mimetismo entre Comunidades Autónomas⁴⁶⁵. No obstante, sí que existe diversidad en la regulación de las consultas en la legislación autonómica. Como hemos visto, unas Comunidades desarrollan las consultas en leyes específicas, otras dentro de un grupo de

⁴⁶⁴ GENERALITAT VALENCIANA, Los primeros Presupuestos participativos de la Generalitat . https://www.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=941616 (Consultado 23 de abril de 2021).

⁴⁶⁵ AGUADO RENEDO, C., “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”, *cit.*, pág. 108.

materias afines a la ciudadanía y su relación con los poderes autonómicos – buen gobierno o transparencia-, y un tercer grupo, opta por un criterio clásico, como Andalucía, con una ley para el nivel autonómico y otra para el local.

5.3. Las consultas populares en las Comunidades Autónomas por la vía del referéndum

Prescindiendo de las consultas populares por la vía del referéndum que la Constitución establece para la configuración del ámbito autonómico o de las instauradas en sus Estatutos para su proceso de reforma, las Comunidades Autónomas pueden instar la celebración de la convocatoria de una consulta popular a nivel autonómico, pero siempre con la preceptiva autorización del Estado –artículo 149.1.32 CE-.

Las consultas populares autonómicas por la vía del referéndum son una manifestación directa del derecho fundamental de participación política –art. 23 CE-, de modo que son un instrumento de democracia directa y no de mera participación ciudadana⁴⁶⁶. De ahí que sólo podrán participar las personas que formen parte del censo electoral de la correspondiente Comunidad Autónoma.

La cuestión de la autorización se circunscribe a la competencia exclusiva del Estado en materia de consultas populares por la vía del referéndum, siendo necesaria para cualquier referéndum que se celebre en ámbitos diferentes al estatal, por lo tanto, al ámbito autonómico, provincial y municipal. En cierta medida constituye una cláusula de control del Estado sobre los referendos autonómicos y locales⁴⁶⁷, y que no tiene similitud en otros ordenamientos jurídicos⁴⁶⁸. En relación con la última cuestión, y atendiendo al derecho

⁴⁶⁶ TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, *cit.*, pág. 129

⁴⁶⁷ PÉREZ ALBERDI, M^a.R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, *cit.*, págs. 272-273.

⁴⁶⁸ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., “El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?”, en CASCAJO CASTRO, J.L., y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 244.

comparado, en los Estados federales las entidades federadas disponen de competencias de desarrollo en las consultas populares por la vía del referéndum, como es el caso de los cantones en Suiza o ciertos *Länder* en Alemania, que establecen la posibilidad de celebración de consultas populares, incluyendo entre ellas la modalidad del referéndum.

En otros estados descentralizados como en Italia las regiones pueden establecer en sus estatutos regionales la figura del referéndum, que será diferente a los mecanismos de participación directa a nivel estatal⁴⁶⁹.

En definitiva, en España por parte del poder central existe una cierta desconfianza en las Comunidades Autónomas en cuanto al desarrollo de algunas competencias o materias, siendo una de ellas la participación mediante consultas populares por la modalidad del referéndum. Esas cautelas parecen no acomodarse a la propia concepción del Estado que realiza nuestra Constitución, siendo las Comunidades Autónomas también Estado. Además, las Comunidades Autónomas como cualquier poder o Administración española realiza sus funciones atendiendo a la legalidad vigente –como no podría ser de otra manera-, por tanto, no se entiende esas cautelas del Estado “patriarcal” de supervisar la actuación de las Comunidades en materia referendaria.

En cuanto a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan plantear consultas populares por la vía del referéndum, como hemos señalado no existe impedimento al respecto, siempre que lo realicen en su marco competencial, y con la preceptiva autorización estatal, cuestión que como hemos señalado no se refleja en las experiencias comparadas de Estados descentralizados. Igualmente, hemos detallado supuestos de referéndum en el ámbito autonómico tanto en los Estatutos de primera como en los de segunda generación, e incluso con la potenciación del referéndum para la reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas de vía lenta –artículo 143 CE-, como la Comunidad Valenciana. Aspecto este último avalado por la jurisprudencia constitucional en su sentencia 31/2010, FJ 147. Igualmente, el Tribunal Constitucional reitera en su jurisprudencia la posibilidad de las Comunidades Autónomas mediante sus Estatutos de Autonomía, de llevar a

⁴⁶⁹ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, pág. 54.

cabo “algún género de intervención en la ejecución, o incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras del referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de competencia (...) de la Comunidad Autónoma” –STC 51/2017, FJ 4-.

Asimismo, algunos Estatutos reformados no incluyen al referéndum entre sus instrumentos de consultas populares, cuestión que no significa que se encuentren excluidos, como son los casos de Andalucía, Aragón o Extremadura. Al igual que tampoco se contempla en los Estatutos de Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid o Navarra. Sin embargo, otras comunidades no excluyen la institución del referéndum en sus Estatutos, caso de Asturias, Canarias, La Rioja, Región de Murcia, Cataluña, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Castilla y León⁴⁷⁰.

Respecto al desarrollo del referéndum autonómico, se trata de una cuestión que se ha visto afectada por la situación política en Cataluña, derivando en una interpretación restrictiva por parte del Tribunal Constitucional⁴⁷¹.

A nivel legislativo, los parlamentos autonómicos han desarrollado la materia en diversas normas con rango de ley, como puede ser en Cataluña la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por la vía del referéndum o la Ley 10/2014, de 26 de diciembre, de consultas populares no referendarias, sobre las cuáles se pronuncia el Tribunal Constitucional. Además, en Canarias su ejecutivo desarrolló el Decreto 95/2014, por el que se aprobaba el reglamento de las consultas ciudadanas de interés general sobre las competencias de titularidad autonómica⁴⁷². El Decreto del ejecutivo canario fue declarado inconstitucional por la STC 137/2015, de 11 de junio, al estimar que la disposición prevé consultas populares por la vía del referéndum que corresponden ser desarrollados por el Estado, aunque las Comunidades Autónomas lo pudieran complementar. La sentencia tuvo consecuencias

⁴⁷⁰ SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *cit.*, págs. 131-171.

⁴⁷¹ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, *cit.*, pág. 48.

⁴⁷² *Ídem*.

políticas, ya que la Comunidad no pudo consultar a su ciudadanía respecto a unas prospecciones petrolíferas en aguas de archipiélago canario⁴⁷³.

Asimismo, merece ser analizada con detalle la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en consultas populares autonómicas que no se presentaban como referéndums pero que materialmente lo eran, como son los casos del País Vasco y Cataluña -que en parte en hemos examinado en los contenidos que afectaban a los epígrafes precedentes, además de comparar los procesos con otras consultas semejantes pero con sus diferencias de otros ordenamientos jurídicos-.

En el caso del País Vasco, previamente a la propuesta del Lehendakari Ibarretxe para la celebración en la Comunidad Autónoma de una consulta popular -que se materializó en la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política-, habían sido reguladas en algunas Comunidades Autónomas las consultas populares por vías diferentes al referéndum⁴⁷⁴. Si bien es verdad que, aunque en el escenario autonómico español existían leyes que regulaban las consultas populares, no eran comparables con el alcance tanto jurídico como político de la consulta que promovía la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, debido a que esta propuesta era muy singular y con unas consecuencias jurídicas y políticas que afectaban al conjunto del Estado.

El objetivo de la Ley del Parlamento Vasco propuesta por el Lehendakari supone por sus repercusiones, el reposicionamiento dentro de la agenda política, de las consultas populares que hasta el momento habían ocupado muy poco espacio de tiempo y habían dado lugar a escasas iniciativas entre la clase política española, e incluso entre la doctrina constitucional. La situación motivó

⁴⁷³ GARRIDO LÓPEZ, C., "El referéndum autonómico en su laberinto", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.117, 2019, pág. 32.

⁴⁷⁴ URIARTE TORREALDAI, R., "Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico", *cit.*, pág. 229.

la introducción en el Código Penal del delito de convocatoria ilegal de referéndum⁴⁷⁵, aunque posteriormente se suprimiría dicho ilícito penal.

La Ley del Parlamento Vasco 9/2008 en su propia exposición de motivos certifica su propia defunción, al reconocer implícitamente que si la consulta popular que pretendían convocar fuera por la vía del referéndum sería inconstitucional⁴⁷⁶. Y ello porque el legislador autonómico vino a considerar que una consulta popular de dicha naturaleza no contaría con la autorización debido a que afectaba a las relaciones entre Estado y Comunidad Autónoma, y por lo tanto, a la lealtad constitucional.

A lo largo del Preámbulo de la citada Ley del Parlamento Vasco, encontramos evidencias reiteradas de la necesidad manifiesta del legislador autonómico de justificar una consulta popular que no sea por la vía del referéndum, con el único afán de burlar las previsiones constitucionales en la materia y de los requisitos regulados mediante la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum. En definitiva, pretende el legislador vasco encubrir una consulta popular por la vía del referéndum como una consulta popular que no se realiza por esta vía, cuando claramente lo es, al consultarse a los componentes del censo autonómico o tener elementos propios de un procedimiento electoral.

El legislador vasco, con los derechos de participación política mediante consultas populares, introduce un derecho de autodeterminación que se ejercería por la vía del referéndum. Esta manera del legislador autonómico de realizar una consulta popular por la vía de referéndum y a su vez introducir de forma subrepticia el derecho de autodeterminación, motiva la sentencia del Tribunal Constitucional.

En relación con los procesos de autodeterminación y desde la perspectiva del derecho comparado, podemos referirnos al caso de Québec en la Federación Canadiense. Ahora bien, aunque atendemos al derecho comparado para analizar la cuestión de una posible autodeterminación de un

⁴⁷⁵ La Ley Orgánica 20/2003, de 23 de noviembre, en su artículo tipifica en el artículo 506 bis del Código penal, el delito de convocatoria ilegal de referéndum, dicho precepto sería derogado por la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio.

⁴⁷⁶ URIARTE TORREALDAI, R., "Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico", *cit.*, págs. 248-257.

territorio mediante la participación de la ciudadanía, tenemos que señalar que no podemos equiparar los casos de Québec con País Vasco, o de Canadá con España. Pueden existir puntos comunes en ambos casos, pero generalmente apreciaremos diferencias, pues se trata de sistemas políticos distintos y con contextos políticos diferentes. Teniendo en cuenta que en no son muchos los casos de procesos o propuestas secesionistas equiparables al caso vasco, la cuestión en Québec, tiene ciertas conexiones, pero sobre todo la resolución del caso canadiense podría ser una alternativa ante situaciones semejantes en España, como fue el caso de la propuesta de consulta en País Vasco.

Debemos de apuntar algunas cuestiones de la historia de la federación canadiense, que es resultado del acuerdo entre las provincias de Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Ontario y Quebec⁴⁷⁷. Con el trascurso de los años Québec vio reducidas las diferencias con el resto de las provincias, cuestión que derivaría en una necesidad de establecer un Estatuto especial favorecido por el acceso al gobierno de la provincia de un gobierno soberanista.

Como resultado de ese contexto de acceso al Gobierno de Québec de posiciones políticas soberanistas, se desarrolló un referéndum que contaría con el 40% de los votos afirmativos en relación con el incremento de más poder para la provincia en el caso de una reforma constitucional. Pero la reforma constitucional de 1982 derivaría en una reducción de poderes de la provincia, que supuso un fuerte rechazo por parte de la Asamblea Nacional de Québec. Con ello se crearía un caldo de cultivo que desembocaría en un nuevo referéndum en 1995, que se centraría en plantear la negociación con la Federación de la soberanía dentro de una nación, recibiendo el apoyo del 49.4% de los votantes⁴⁷⁸.

Los resultados del referéndum de 1995 llevaron al Parlamento federal a aprobar una resolución considerando a Québec como una sociedad distinta y

⁴⁷⁷ El Federación nace integrada por dos comunidades distintas, con diferencias tanto religiosas como lingüísticas. Incluso jurídicamente existen dos modelos en la Federación, siendo el *common law* tradición de las tres provincias anglófonas y el derecho continental de Québec.

⁴⁷⁸ SIEIRA MUCIENTES, S., "El referéndum de autoderminación Quebec (Canadá)", en *La reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV Congreso nacional de la Asociación de constitucionalistas de España*, RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 263-265.

devolver el derecho de veto, derogado mediante la reforma constitucional del año 1982. Estas medidas se dirigían únicamente a evitar un tercer proceso de consultas populares por la vía referendaria. No obstante, el Gobierno plantearía una serie de cuestiones al Tribunal Supremo en cuanto al Québec y a los proyectos secesionistas con mucha enjundia. Primera, ¿Sí la Constitución Canadiense permitía la separación unilateral de Québec?, segunda, ¿Existe ese derecho en el marco del Derecho internacional?, y la última, ¿En caso de conflicto, que normas deben de aplicarse?⁴⁷⁹.

El Tribunal Supremo Canadiense no daría respuestas a las cuestiones suscitadas desde el ejecutivo de la federación, pero sin embargo pondría de relieve la indivisibilidad de la Federación y la ausencia de un derecho de autodeterminación. Ese derecho de autodeterminación no se puede fundamentar en una democracia en derecho mediante una decisión unilateral y no contemplada por el ordenamiento jurídico. El Tribunal afirmó que si el pueblo de Québec decide abandonar la Federación como resultado de un referéndum, la Federación deberá negociar con Québec, todo ello bajo la supervisión de instancias internacionales y de los poderes públicos Canadienses y Quebequeses. El Tribunal Supremo, en su Dictamen relativo a la secesión de Québec, efectúa un ejercicio de ponderación de intereses⁴⁸⁰.

Ante dicho Dictamen, la Cámara de los Comunes aprobaría la *Clarity Act*, ley Federal, de 29 de junio de 2010, por la que se aplica la exigencia de claridad formulada por el Tribunal Supremo de Canadá en su Dictamen sobre la Remisión relativa a la secesión de Québec. Es una ley paradigmática, pues supone el primer reconocimiento de un Estado democrático a la escisión de parte de su territorio. La ley exige que, para ello, la propuesta debe ser clara y la pregunta contar con el visto bueno del Parlamento de la Federación, debiendo de participar la Federación y sus provincias. Respecto al porcentaje de respaldo que debe tener la consulta popular, depende de la discrecionalidad del legislador federal, pero obviamente debe ser superior al cincuenta por ciento de los votantes que participen en el proceso deliberativo. En el articulado

⁴⁷⁹ *Ídem*.

⁴⁸⁰ LÓPEZ AGUILAR, J.F., "Reflexiones a propósito de la reciente sentencia del Tribunal supremo de Canadá acerca de la secesión de la provincia de Québec", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. IV, Índices y Estudios, 2008, pág. 520.

de la disposición legislativa también se plasma un derecho de protección de las minorías. En este último aspecto, contempla la posibilidad de que minorías asentadas en la provincia puedan decidir seguir perteneciendo a Canadá.

La ley del Parlamento federal canadiense, de 29 de junio de 2010, también denominada "*Ley sobre la claridad*", permitió la divisibilidad del Estado mediante la realización de un referéndum. Los contenidos del propio texto legislativo federal de Canadá citado generan cuanto menos algunas dudas, que son resueltas mediante una interpretación conforme en la resolución de la sentencia del Tribunal Supremo Canadiense en 1998, que impedía la secesión unilateral del Québec, y señalaba que Canadá tendría que establecer negociaciones en el caso que existiera una clara voluntad de Québec por separarse.

La ley del Parlamento federal canadiense, de 29 de junio de 2010, también denominada "*Ley sobre la claridad*", permitió la divisibilidad del Estado mediante la realización de un referéndum. Los contenidos del propio texto legislativo federal de Canadá citado generan cuanto menos algunas dudas, que son resueltas mediante una interpretación conforme en la resolución de la sentencia del Tribunal Supremo Canadiense en 1998, que impedía la secesión unilateral del Québec, y señalaba que Canadá tendría que establecer negociaciones en el caso que existiera una clara voluntad de Québec por separarse.

Por su parte, la Asamblea Nacional de Québec aprobaría una ley, en cierta medida como reacción a la ley de claridad federal, relativa al ejercicio de los derechos fundamentales y prerrogativas del pueblo de Québec. En este sentido, defiende el derecho de Québec a regular y configurar el futuro de su régimen político, que no debe ser condicionado por exigencias del legislador estatal⁴⁸¹.

Sin embargo, la secesión de Québec es compleja, no sólo por los asuntos analizados hasta aquí, sino igualmente porque existen cuestiones que desinflarían el proceso, como es la importante población inmigrante con altas tasas de natalidad o la reticencia de muchos canadienses ante la

⁴⁸¹ Por ejemplo al establecimiento de que mayoría es necesaria para llevar a cabo el proceso secesionista.

desintegración de la unión económica y monetaria, e incluso ante la posible pérdida del pasaporte canadiense.

Existen semejanzas entre la Proposición vasca y la disposición legislativa federal canadiense, pero sólo en cuanto a la segregación de un ente territorial del Estado. Por otro lado, también encontramos diferencias entre la provincia canadiense de Québec y la Comunidad Autónoma española del País Vasco, en cuanto a los procedimientos en sus procesos participativos de autodeterminación.

Para URIARTE TORREALDAY, aparte de las diversas muestras de inconstitucionalidad que declara la sentencia del Tribunal Constitucional, se pone de relieve una cuestión interesante, que es la poca negociación de la propuesta con los partidos políticos, y en concreto con aquellos que tenían presencia como grupo en sede parlamentaria. La propuesta ofrecía una negociación al Presidente del Gobierno por parte del Gobierno Vasco, o de lo contrario se produciría la consulta popular autonómica. Nos encontramos ante una situación paradójica, ya que se habla de una negociación en el Plan Ibarretxe, y aunque el espacio más adecuado para deliberar al respecto de forma inicial pudiera ser el Parlamento Vasco, se utiliza un procedimiento unidireccional de la vida parlamentaria sin un debate e interlocución entre las diferentes fuerzas parlamentarias, que hubiera sido al tiempo un proceso bidireccional entre gobierno autonómico y parlamento, y posteriormente llegado el caso con la consulta popular a la ciudadanía. Desde nuestra perspectiva, la sede más conveniente para un debate de dicha naturaleza sólo pueden ser el Parlamento Vasco en primera instancia y luego las Cortes Generales, donde reside la soberanía del pueblo español, ya que la cuestión que se pretende dirimir afecta al territorio del Estado.

Por último, el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia vinculada de una forma u otra a las consultas populares, relega los mecanismos de participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, en vez de reforzarlos como elementos complementarios de la democracia representativa. Podemos considerar que al igual que el uso del referéndum suscita problemas y riesgos por la simplificación, toda cuestión que se somete a consulta popular precisa de ser acotada, y ha generado en ocasiones una

polarización de la cuestión innecesaria⁴⁸². Esa posible polarización puede ser resultado de un uso inadecuado de las consultas populares por la vía de referéndum, que disponen de dos alternativas además del voto en blanco, cuestión que puede enrocar a los defensores de las dos opciones alternativas – sí o no-, y convertirse en posiciones contrarias.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en diversas sentencias aborda cuestiones relativas a la democracia directa y en concreto se ocupa de las consultas populares por la vía del referéndum, y salvo la distinción género-especie no profundiza en las otras modalidades de consultas no referendarias. Como se demuestra a lo largo del presente trabajo, el referéndum es una de las múltiples consultas populares que se pueden celebrar en nuestras democracias, y que no acarrearán ningún peligro para la integridad de nuestros sistemas políticos. Todo lo contrario el incremento de procesos participativos, entre ellos los referéndums, denotan la buena salud de las propias democracias que han sabido implementar nuevos mecanismos para resolver las tradicionales debilidades apuntadas de la democracia representativa.

⁴⁸² PÉREZ SOLA, N. , *La regulación constitucional del referéndum, cit.*, pág. 41.

Capítulo V. CONSULTAS POPULARES LOCALES

1. Introducción

El ordenamiento constitucional español desde su primera Constitución de Cádiz de 1812, ha pretendido establecer un modelo de gobierno municipal,⁴⁸³ y podemos considerar el texto gaditano como un referente en materia local, en su título VI estableció también las Diputaciones provinciales⁴⁸⁴. Un modelo desarrollado con posterioridad legislativamente mediante normas estatales, y en el marco del Estado Autonómico con disposiciones legislativas autonómicas y en los propios Estatutos de Autonomía. No obstante, aunque la Administración local ha tenido un reconocimiento constitucional, pero no ha sido dotada de los recursos necesarios para ejercer de forma adecuada sus competencias, y a mayor abundamiento, en ocasiones asumen competencias impropias. Por ello, es necesaria una segunda descentralización de las Comunidades Autónomas a los entes locales, sin embargo en los últimos años se han cuestionado las diputaciones provincia o se han intentado la fusión de municipios, pero sin éxito, dado el arraigo de los Ayuntamientos en los municipios españoles.

De forma reveladora, en los últimos años la participación en el ámbito local ha ganado protagonismo al ser los entes más próximos a la ciudadanía y contribuir a la cercanía entre gobernantes y gobernados, dado el contexto de desafección política y con las instituciones participativas⁴⁸⁵ en mayor medida en los niveles autonómico, estatal y europeo, por el distanciamiento entre representantes y representados.

⁴⁸³ ORDUÑA REBOLLO, E., *Democracia directa municipal*. Consejos y cabildos abiertos, FEMP-Civitas, Madrid 1984.

⁴⁸⁴ PÉREZ JUAN, J.A., *Centralismo y Descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2005, pág. 23.

⁴⁸⁵ DÍAZ REVORIO, F.J., “Regeneración Democrática: grandes retos e incidencia de la descentralización política. El caso Español”, en TUR AUSINA, R. (Dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson S.L., Madrid, 2016, pág. 146.

Por consiguiente, se puede calificar el ámbito local como el espacio más adecuado para la implementación y desarrollo de instrumentos de participación política, como pueden ser las consultas populares. En otras palabras, la vida municipal se convierte en *“uno de los ejes primordiales en los que se centra la revitalización de la democracia en un sentido cualitativo”*⁴⁸⁶. Al incorporar mecanismos de participación y consultas populares, la ciudadanía incide de forma significativa en la gestión y en el gobierno municipal, pues los procesos participativos trasladarán a los responsables municipales demandas, mejoras, opiniones o perspectivas mediante los diferentes mecanismos de participación y consulta⁴⁸⁷. En definitiva, la doctrina considera de forma unánime que el ámbito municipal es idóneo para la puesta en marcha de acciones e iniciativas que tengan como objetivo superar la crisis de la democracia y de las instituciones representativas⁴⁸⁸. Un trance actual de la democracia que puede deberse en gran medida al desgaste producido por el exceso de utilización del término, como apuntaba WITTGENSTEIN en referencia a los conceptos jurídicos en el derecho vigente⁴⁸⁹.

Por otra parte, aunque no se han producido reformas de calado en el régimen jurídico de la Administración local española, cabe señalar que los diferentes proyectos, borradores y propuestas coinciden, al igual que la doctrina académica, en la idea de que el ámbito municipal es el más acorde para implementar mecanismos participativos, que complementen nuestras democracias representativas.

El régimen jurídico de la participación ciudadana en los entes locales sufre modificaciones para intensificar la participación y adaptarse a las nuevas realidades desde inicios del siglo XXI principalmente, con objeto de mejorar la calidad democrática local, y con ello mitigar o eliminar algunos de los déficits o carencias del sistema participativo local –como la desafección política, el

⁴⁸⁶ EXPÓSITO, E., “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, pág. 397.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, págs. 396-397.

⁴⁸⁸ BORJA, J. y CASTELLS, M., *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1999.

⁴⁸⁹ EDICOTT, T. A. O., *La vaguedad en el derecho*, Dykinson, Madrid, 2007.

excesivo ritualismo de la participación política o un uso de la participación ciudadana para asuntos o cuestiones menores-.

Como se ha subrayado en los últimos años, la Administración Local se ha visto afectada por nueva y diversa normativa elaborada desde distintos niveles de gobierno y Administración. En nuestro sistema multinivel, la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas han aprobado normas y medidas para mejorar la calidad democrática de nuestras sociedades respetando la autonomía local de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales, e incluso de las mancomunidades⁴⁹⁰. Porque en efecto, la autonomía local es una garantía institucional que reconoce la Constitución y determina que los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales son componentes esenciales del orden jurídico-político.

Pero, además, no podemos olvidar que el ámbito de incidencia legislativa tanto autonómica como estatal en materia de participación ciudadana a nivel local, debe de respetar el principio de autonomía local de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales. La autonomía local posibilita a los entes locales su capacidad de autoorganización dentro de su marco competencial y del ordenamiento jurídico, no pudiendo otros poderes públicos vulnerar esta garantía institucional. Por tal razón, en los supuestos en que pudiera verse afectada esa Autonomía local cabe ante el Tribunal Constitucional el denominado conflicto en defensa de la Autonomía Local⁴⁹¹.

La Administración Local española se configura por dos sujetos principales, diputaciones provinciales y municipios, aunque nuestro objeto de atención serán principalmente los municipios ya que, salvo excepciones, las Diputaciones no cuentan con una normativa de participación de la ciudadanía mediante consultas populares. No obstante, no podemos obviar las funciones de auxilio y apoyo que las Diputaciones provinciales prestan a los municipios españoles de pequeña población. Las Diputaciones son una Administración fundamental para el nivel local, sin ellas muchos de los municipios no podrían ofrecer los servicios básicos de las competencias de las que son titulares, entre

⁴⁹⁰ Las mancomunidades son un sujeto local particular, que surge de la adhesión voluntaria de los entes locales a una entidad supramunicipal para la gestión de unas materias concretas.

⁴⁹¹ Creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

ellos la propia participación ciudadana. Para ello las Diputaciones disponen de una serie de políticas dirigidas a los Ayuntamientos que se concreta en planes o programas provinciales y acciones de apoyo para la celebración de consultas populares por parte de los Ayuntamientos. Podemos señalar que ese ayuda a los municipios se materializa de diversas formas, con cesión de plataformas tecnológicas para la celebración de las consultas o para mantener portales de transparencias, jornadas de capacitación para el personal de los ayuntamientos, sesiones de fomento de la participación de la ciudadanía e igualmente con la asistencia técnica jurídica mediante la figura de los Secretarios.

La participación concebida precisamente desde la institución de la autonomía local posibilita a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales la implementación de los mecanismos participativos más ajustados a las particularidades de cada municipio o ciudad -geográficas, poblacionales o de implicación de la ciudadanía en procesos participativos-, lo que contribuye a que en los procesos participativos mediante consultas populares la ciudadanía se implique más por su participación directa y por la visibilización inmediata de sus contribuciones.

En definitiva, las entidades locales tienen una posición esencial en la participación al ser el poder público del orden multinivel español, más cercano a la ciudadanía, y porque sus actuaciones pueden ser percibidas en un tiempo menor o de forma más inmediata, a diferencia de los niveles de gobierno estatales o autonómicos. Por ello, deben seguir contribuyendo al objetivo de alcanzar un sistema democrático avanzado.

A continuación, analizaremos las consultas populares a nivel local en España, en concreto su régimen jurídico y las modalidades, e igualmente el régimen del concejo abierto, institución de participación directa y deliberativa en municipios con una población reducida, de manera que nos encontramos en este último caso ante *“un gobierno directo como alternativa al representativo”*⁴⁹².

⁴⁹² EXPÓSITO, E., “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *cit.*, págs. 366.

2. El régimen jurídico de las consultas populares locales

En cuanto a la participación de la ciudadanía mediante consultas populares a nivel local, nos encontramos ante un escenario con legislación estatal, autonómica e incluso con el desarrollo de reglamentos específicos de participación ciudadana. No obstante, ha de tenerse en cuenta que en buena medida la legislación estatal y autonómica tendrá que permitir el desarrollo del principio constitucional de Autonomía local.

La Constitución española en su art. 140, respecto al gobierno y Administración de las Corporaciones Locales, *“garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”*. Por lo tanto, la ciudadanía mediante el derecho al sufragio activo -23 CE-, elige a los miembros de los plenos municipales, y estos a su vez votan al Alcalde –una elección de segundo grado-, salvo en los municipios que se rijan por el concejo abierto.

En cuanto a la legislación de la Administración local en España, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 (LRBRL), de 2 de abril, es la norma básica. En su exposición de motivos establece que *“La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos”*. Para ello, los Ayuntamientos tendrán que instaurar los procedimientos y órganos para una participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública local -art. 70 bis LRBRL- y facilitar la información y comunicación para las gestiones en la Administración local y en la participación ciudadana con instrumentos como las consultas ciudadanas – artículo 71.3 LRBRL-. Además, en relación con la vinculación de las consultas

populares a nivel local por cualquiera de sus modalidades, ha de señalarse que no son jurídicamente vinculantes, como establece el artículo 69.2 de la LRBRL. A pesar que las consultas no son jurídicamente vinculantes, desde nuestra posición podemos afirmar que los resultados de las mismas se convierten en cierta medida en obligatorios, por que ninguna cooperación municipal o Alcalde se opondrá a la posición de la ciudadanía, solamente por los costes políticos que le pudiera suponer. En el marco del principio de autoorganización, los Ayuntamientos podrán disponer de los mecanismos participativos que consideren oportunos para recabar la opinión de la ciudadanía, pero le corresponde al órgano representativo competente la adopción de la decisión.

A nivel estatal también hay que tener presente lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, cuando se prevé su disposición adicional única que *“Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”*.

En cuanto a la tipología de las consultas populares a nivel local, hay que tener presente que el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de celebrar consultas populares a nivel local, más allá de la vía específica del referéndum. Las consultas populares no referendarias, como ha tenido oportunidad de pronunciarse el TC en la sentencia 103/2008, *“son aquellas mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum”*. En definitiva, según la jurisprudencia constitucional estamos ante consultas populares no referendarias cuando *“se articulan meras voluntades particulares o colectivas, pero no generales, es decir no imputables al cuerpo electoral”* (STC 103/2008).

En cuanto a la celebración de una consulta popular a nivel municipal, se tienen que cumplir dos requisitos básicos como son, en primer lugar, que verse sobre una competencia propia municipal y de carácter local –artículo 71

LRBRL- y, en segundo lugar, la especial relevancia para la ciudadanía⁴⁹³. En relación con el carácter local, la cuestión de la territorialidad de las consultas populares locales no puede exceder del municipio, como así lo determina la Disposición Adicional única de la LO 2/1980, estableciendo que el objeto de la consulta popular en relación a asuntos relevantes de índole municipal se restringe a sus respectivos territorios⁴⁹⁴.

En la actualidad, la totalidad de las Comunidades Autónomas, si bien de forma diversa, han asumido competencias para regular las consultas populares a nivel local, disponiendo de competencias sobre consultas populares, Administración local o desarrollo legislativo al respecto⁴⁹⁵. Así, los Estatutos de Autonomía han incorporado competencias diversas en relación con las consultas populares locales. Encontramos de este modo que la Comunidad Valenciana dispone la competencia de desarrollo y ejecución en las consultas locales. Por su parte, otras comunidades optan por disponer de la competencia de desarrollo y ejecución tanto a nivel local como autonómico – Asturias, Canarias Castilla y León, Illes Balears, La Rioja, Región de Murcia-. Otro grupo de Comunidades⁴⁹⁶ -. Por otra parte, algunas Comunidades excluyen expresamente la vía referendaria en sus Estatutos, como son Andalucía, Aragón y Extremadura. Y por último, Cataluña no menciona al referéndum en su artículo 122 de EAC, si bien el Tribunal Constitucional ha señalado que entre las otras formas de consulta que establece el legislador estatutario catalán, no debe de incluirse al referéndum⁴⁹⁷.

Asimismo, las consultas populares han sido desarrolladas legislativamente por algunas Comunidades como Andalucía, Aragón, Cataluña, Canarias, Illes Balears y la Rioja. Por otra parte, aquellas Comunidades que no tienen entre sus títulos competenciales expresamente atribuida la materia de

⁴⁹³ PFLUEGER TEJERO, E., “Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 31, 2016, pág. 14.

⁴⁹⁴ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.L., “Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo”, *Revista de Estudios de la Administración Local –REALA-*, núm. 286-287, mayo-diciembre 2001, pág. 465.

⁴⁹⁵ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España, cit.*, pág. 55.

⁴⁹⁶ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, cit.*, págs. 280-282.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, pág. 282.

consultas populares, han decidido desarrollar las consultas en sus correspondientes leyes de régimen local –caso de las Comunidades de Galicia, Madrid y Navarra–.

Otro elemento que cabe tener presente, y constituye un límite para el legislador estatal y autonómico, es el propio principio de autonomía local. Una aproximación al régimen local muestra un carácter bifronte de este ámbito frente a la posible incidencia normativa estatal o autonómica. De modo que ese carácter bifronte es consecuencia del principio constitucional de autonomía local, que también ha sido objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en diversas sentencias⁴⁹⁸.

Antes de finalizar, es indiscutible que las consultas populares municipales deben de cumplir unas exigencias legales que determinan tanto la legislación autonómica como la legislación estatal. A pesar de ello, existe una diferencia sustancial entre la legislación estatal que todavía es muy restrictiva respecto al uso de instrumentos de democracia participativa, con la potenciación en el ámbito autonómico, que tiene una legislación desarrollada y detallada que permite la implantación por parte de nuestros ayuntamientos de múltiples modalidades de consulta popular. Es por esto que considerando la naturaleza compleja y compuesta de nuestro Estado autonómico, así como la concepción anfíbológica del término Estado en nuestra Constitución, nos llevan a interpretar que las Comunidades Autónomas también son Estado. Consideración que debemos hacer extensiva a las corporaciones locales.

Finalmente, por lo que se refiere a la participación a nivel local, no solo disponemos de consultas populares, pues también existen otras vías de participación que hemos analizado en los niveles estatal o autonómico, como pudieran ser el derecho de petición, de acceso a la información pública o de audiencia, entre otras modalidades.

⁴⁹⁸ El Tribunal Constitucional no ha llevado a cabo una concreción jurisprudencial sólida y completa del contenido de dicho principio, aunque ha tenido numerosas ocasiones para hacerlo. Entre la jurisprudencia en materia podemos señalar las sentencias 4/1981, 21/1981, 84/1982, 27/1987, 213/1988, 214/1989, pudiendo destacarse la sentencia 32/1981, de 28 de febrero, respecto a la salvaguarda de la Autonomía Local, o la 84/1982, de 23 de noviembre, en relación con el carácter bifronte de la Administración Local.

Por último, cabe señalar que la participación ciudadana, y por ende los mecanismos de consultas populares a nivel local, se han desarrollado en los reglamentos orgánicos de los ayuntamientos o específicamente en los reglamentos de participación⁴⁹⁹. A nuestro juicio es más conveniente su regulación en los reglamentos de participación, como norma reglamentaria específica en la materia. Al respecto CASTEL GAYÁN considera que los reglamentos de participación de nuestros ayuntamientos constituyen un elemento que *“ordena los ejes fundamentales de una democracia local participativa, como complemento a los cauces clásicos del sistema representativo”*⁵⁰⁰.

3. Las consultas populares locales

Los Ayuntamientos españoles y las Diputaciones provinciales, en el ejercicio de su autonomía local, pueden formular consultas populares por la modalidad que estimen más adecuada para su municipio y desde el propósito del proceso participativo. La principal restricción material para su celebración se traduce en que la materia objeto de consulta deberá encontrarse entre las competencias del ente local.

3.1. Las consultas populares por la vía del referéndum a nivel municipal

La consulta popular por la vía del referéndum a nivel local se inserta en el ordenamiento jurídico en la LODMR, en concreto en su disposición adicional

⁴⁹⁹ EXPÓSITO, E., “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *cit.*, págs. 379-380.

⁵⁰⁰ CASTEL GAYÁN, S., “La participación ciudadana en el ámbito local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312, 2010, pág. 191.

única no incluyéndose de forma expresa en el texto constitucional de 1978⁵⁰¹. La norma establece la posibilidad de celebrar consultas populares por la vía del referéndum sobre asuntos de índole municipal, previa preceptiva autorización del Estado, y de conformidad con lo que pudiera disponer la Legislación de Régimen Local⁵⁰². Al igual que sucede en los referéndums autonómicos y como hemos señalado con anterioridad, cualquier referéndum requiere de la correspondiente autorización del Estado, al ser una competencia exclusiva del mismo de conformidad con el artículo 149.1.32 CE.

Antes de profundizar más en su regulación ha de señalarse que los referéndums locales son una institución participativa con arraigo en otros Estados, e incluso tiene precedentes en nuestro ordenamiento en su desarrollo legislativo en el Estatuto municipal de 1924 o en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935⁵⁰³.

La LRBRL en su artículo 71 establece que, de conformidad con la legislación estatal y de la Comunidad Autónoma, el alcalde previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno del Ayuntamiento, formulará la petición de autorización al Gobierno de la nación. Todos los Ayuntamientos españoles pueden plantear una consulta referendaria, aunque no todos pueden formular un proceso de consulta sobre las mismas materias, debido a que las competencias locales se disponen en función del número de habitantes. Las competencias de nuestros Ayuntamientos van en función de la población de cada localidad, y por ello los Ayuntamientos con más población tendrán cuantitativamente también más competencias. Dicho lo anterior, el artículo 7 de la LRBRL señala las competencias que pueden tener los municipios, que son las propias y las atribuidas por delegación. Además, el artículo 25 LRBRL enumera todas las competencias y materias propias que pudieran asumir, y el

⁵⁰¹ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, cit., pág. 77.

⁵⁰² SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, cit., pág. 55.

⁵⁰³ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, cit., pág. 77.

artículo 26 LRBRL determina las competencias de las que dispone cada ayuntamiento en función de sus habitantes⁵⁰⁴.

Respecto al objeto de consulta local por la modalidad del referéndum puede realizarse sobre asuntos de interés para la ciudadanía, dentro de su marco competencial. No obstante, las materias excluidas son las relacionadas con la Hacienda local, aunque cualquier afección en la materia no “es razón suficiente para excluir el referéndum”⁵⁰⁵.

Por otra parte, en relación con la regulación de las consultas populares por la vía del referéndum a nivel local, son una forma de ejercicio del derecho fundamental de participación política –artículo 23 CE- a través de la LRBRL. Sin embargo el referéndum a nivel local se regula en el artículo 71 LRBRL., por tanto no se regula mediante ley orgánica de conformidad a lo dispuesto en el artículo 81 CE⁵⁰⁶; que no es otra cosa que las leyes relativas a derechos fundamentales se regularan mediante ley orgánica, en lo referido a su contenido esencial –art. 53.1 CE-. Por otro lado, uno de los elementos que caracterizan a la consulta popular por la vía del referéndum a nivel local, es que la ciudadanía dispone de iniciativa para proponer un referéndum siempre circunscrito al marco de las competencias del municipio. La LRBRL en su artículo 71 bis, establece que la propuesta de iniciativa tendrá que ser avalada por un número mínimo de vecinos. En localidades de hasta cinco mil habitantes se precisa de un apoyo del 20% del censo; en municipios de cinco mil uno a veinte mil, se solicita una petición respaldada por el 15% del censo; y por último en ciudades de más de veinte mil y un ciudadanos censados se requiere de un apoyo del 10%.

Por otra parte, algunas Comunidades en cuanto a la iniciativa de la ciudadanía, han fijado unos porcentajes de apoyo menor, y en caso de conflicto entre la norma estatal y la autonómica en estos supuestos prevalecerá la

⁵⁰⁴ CARBONELL PORRAS, E. “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 767-776.

⁵⁰⁵ IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El Referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, 2005, pág. 145.

⁵⁰⁶ MARTÍNEZ-ALONSO, J.L. , “Las consultas populares municipales consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, *Anuario del Gobierno Local 2010, 2011*, págs. 448-450.

legislación autonómica⁵⁰⁷, atendiendo al sistema competencial del Estado autonómico.

En los supuestos en que la iniciativa ciudadana del referéndum se plantea y se han obtenido las firmas, se plantean dos opciones de tramitación. Una, bastaría con la toma de consideración y debate por parte del pleno de la corporación, o dos, se solicite por parte del pleno al Alcalde que formule la correspondiente solicitud de autorización para la celebración de la consulta popular. Ahora bien, por otro lado, desde posiciones doctrinales se formulan propuestas muy interesantes y que nos parecen acertadas –EXPÓSITO GÓMEZ-, como es la supresión de la correspondiente autorización estatal cuando se tramita una consulta por iniciativa ciudadana que cuenta con el apoyo ciudadano y la confirmación por parte del pleno del Ayuntamiento. Sirva el ejemplo anterior para decir que en ese supuesto difícilmente el Gobierno de la nación podría no autorizar su celebración⁵⁰⁸.

Otra cuestión en cuanto al referéndum local es la titularidad. Si el artículo 71 LRBRL recoge que pueden participar los vecinos que gocen del derecho al sufragio activo, entre ellos habrá de estar la ciudadanía comunitaria o de otros Estados con convenio bilateral que se encuentre empadronados en la localidad.

Por último, es preciso señalar que la institución referendaria local es consultiva y facultativa, no requiriéndose de un quórum mínimo, a lo que cabe añadir que la propuesta que se adoptará es la que obtiene más respaldo de la ciudadanía⁵⁰⁹.

3.2. Las consultas populares no referendarias a nivel municipal

⁵⁰⁷ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, cit., pág. 55.

⁵⁰⁸ EXPÓSITO, E., "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa", cit., págs. 391-397.

⁵⁰⁹ LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, cit., pág. 79-80.

Los Ayuntamientos no solo pueden celebrar consultas populares por la vía del referéndum, sino también otros tipos de consulta además de la referendaria⁵¹⁰. A nivel local, por tanto, podemos encontrar diversos instrumentos participativos articulados a través de consultas populares, que se pueden implementar dentro de las competencias de las que disponga cada municipio o ciudad.

En primer lugar, se dispone de las audiencias a la ciudadanía, que son mecanismos de consulta popular mediante los cuales, las personas que pudieran estar afectadas por una política pública tienen que ser oídas, de forma previa a la adopción de la decisión. Es un procedimiento clásico de participación en las Administraciones públicas que se realiza de forma oral en sesiones públicas. A través de este mecanismo se someten los programas de actuación o políticas sectoriales a la valoración de la ciudadanía. La audiencia se realiza durante la fase de elaboración y previamente al proceso de adopción de la política pública o programa de acción pública y pueden ser objeto de consulta popular por la vía de audiencia aquellas actuaciones que los poderes públicos consideren, e incluso, si así lo estiman convenientes, sobre proyectos o programas que se encuentren en fase de información pública. Se pretende, en definitiva, que en todo proyecto de reglamento u ordenanza local o programa de políticas sectoriales, en su fase de elaboración, se recabe la opinión de los ciudadanos y ciudadanas directamente afectados⁵¹¹.

Respecto al objeto, pueden someterse a audiencia ciudadana todas las materias que tenga competencia cada ente local.

Como resultado de la audiencia, tendrá que realizarse un informe de participación ciudadana, que deberá hacer referencia a los mecanismos de participación, el resultado participativo, y la evaluación del órgano proponente del anteproyecto o programa, dejando patentes las sugerencias e iniciativas que se han tenido en consideración como consecuencia de dicho proceso y que se han incorporado al texto. Queda para un posterior desarrollo

⁵¹⁰ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “Los límites constitucionales a las consultas populares autonómicas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25, 2017, págs.17-19.

⁵¹¹ EXPÓSITO, E., “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *cit.*, págs. 385-387.

reglamentario el procedimiento de audiencia ciudadana por cada corporación local, mediante su correspondiente ordenanza o reglamento de participación ciudadana.

En segundo lugar, los instrumentos de consulta popular denominados encuestas, sondeos o estudios de opinión son resultado de la implementación de técnicas demoscópicas. Tienen como objetivo conocer la opinión de la ciudadanía y su valoración respecto al grado de satisfacción sobre un servicio público local o una decisión municipal⁵¹². Por otra parte, son un instrumento muy útil para la evaluación de políticas públicas⁵¹³.

En tercer lugar, entre los instrumentos de consultas populares locales disponemos de los foros de participación, que se pueden definir como los espacios de debate que pretenden reflexionar sobre los efectos de una política pública concreta, y de forma particular, en los resultados que tiene la implementación de una política pública en la ciudadanía. Los foros de participación también se denominan foros de consultas, que se forman con grupos de ciudadanas y ciudadanos o representantes de entidades ciudadanas. Las personas que integran los foros son elegidos democráticamente entre la ciudadanía interesada en el proceso de participación o seleccionados mediante sorteo por parte de la Administración. Los miembros de los foros de participación son convocados por la Administración para debatir e intentar alcanzar conclusiones sobre los efectos de una política pública, tanto antes de su implantación como también después de su ejecución. Además, los foros de consulta pueden contar con la participación de personas expertas en la cuestión, con el objetivo de dotar de mayor rigurosidad técnica y objetividad a la discusión⁵¹⁴.

En cuanto al objetivo de los foros de consulta, se trata de lograr una expresión en tiempo real de las opiniones, críticas y propuestas relacionadas

⁵¹² EXPÓSITO, E., "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa", *cit.*, págs. 390-391.

⁵¹³ FONT, J., GARCÍA ESPÍN, P. y ALARCÓN, P., "Las encuestas en las Administraciones Públicas Españolas: evidencias preliminares de un escenario multinivel", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 170, octubre-diciembre 2015, págs. 155-185.

⁵¹⁴ CABALLERO FERRANDÍZ, J., "Cierre deliberativo y miedo al desborde en la participación ciudadana de los Foros Locales del Ayuntamiento de Madrid", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, vol. 19, 2020, págs. 2-7.

con los planes y programas de actuación, o bien sobre problemas referidos al ámbito competencial del ente convocante.

Podemos considerar, pues, que el instrumento participativo de los foros de consultas puede ser utilizado en dos momentos en el desarrollo de una política pública. Uno *a priori*, al objeto de realizar un debate y análisis sobre la política, y otro *a posteriori*, para evaluar su funcionamiento, e incluso para analizar la eficacia y aceptación de la política pública implementada.

En cuarto lugar, nos podemos referir a los jurados ciudadanos que son aquella consulta popular en la que participan un grupo de ciudadanas y ciudadanos, y que tienen como finalidad analizar o evaluar programas o proyectos⁵¹⁵ de la Administración Local.

Su función es valorar el resultado de una iniciativa concreta o un programa de actuación llevado a cabo por la propia Administración. El resultado de los informes que realicen los jurados ciudadanos debe incorporarse a los informes o memorias anuales de la Administración, o del órgano encargado de la celebración de la consulta popular. Son instrumentos de participación ciudadana establecidos por la Administración, que tienen un carácter subjetivo, pues pretenden conocer la valoración y resultado de la puesta en funcionamiento de un programa o iniciativa concreta desarrollada por la Administración Pública⁵¹⁶.

En cuanto a su composición, el órgano administrativo convocante de la consulta elige mediante sorteo a los componentes, que serán una muestra representativa de ciudadanas y ciudadanos y entidades ciudadanas. En los supuestos en que se precise contar con expertos, es recomendable que no superen un tercio del total de los componentes del jurado ciudadano. La composición idónea de los jurados ciudadanos para que tengan funcionalidad no debería de ser superior a diez miembros, al objeto de lograr una

⁵¹⁵ MARTÍN NÚÑEZ, E., "Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Chapecó*, vol. 14, núm. 3, 2013, pág. 128.

⁵¹⁶ FONT J., *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, cit., págs. 23-40.

participación eficaz, eficiente, amplia y que permita profundizar en la cuestión⁵¹⁷.

En lo que atañe a su configuración, los jurados ciudadanos -al igual que los paneles ciudadanos- deben ofrecer mecanismos que garanticen la presencia activa del conjunto de la ciudadanía.

La regulación autonómica en ocasiones también establece unas condiciones mínimas para la implantación de las consultas populares en la Comunidad Autónoma, y por tanto incide en los procesos participativos locales. Por ejemplo, fija un número mínimo de miembros que participan en la consulta popular, como ocurre, por ejemplo, respecto a los jurados ciudadanos o los paneles ciudadanos. Ligada a esta cuestión, quizá resulte preciso apuntar que probablemente es más adecuado que el número mínimo de entidades ciudadanas y ciudadanas y ciudadanos que participen en una consulta popular por estas vías señaladas no quede vinculado a un número fijo, resultando más idóneo tomar en consideración para ello el alcance y objeto de la consulta⁵¹⁸, con el objetivo de que no pueda derivar en carencias participativas o exclusiones de ciertos sectores de la ciudadanía⁵¹⁹.

En definitiva, a nuestro juicio la configuración de estas figuras de consulta popular en cuanto a su composición debería ser establecida en función de los asuntos que se pretendan abordar, y no tanto prefigurándose por la disposición correspondiente, un número predeterminado, pues parece que dicho asunto a nivel municipal podría contradecir al principio de autoorganización de las instituciones.

En quinto lugar, los paneles ciudadanos son espacios donde la ciudadanía plantea cuestiones o consultas sobre cuestiones de interés público a la Administración local, recibiendo información.

⁵¹⁷ *Ídem*.

⁵¹⁸ TUR AUSINA, R., "Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana", *cit.*, págs. 223-229.

⁵¹⁹ No es lo mismo un panel ciudadano que aborde la instalación de un ecopunto en un barrio, que la instalación de una planta de transferencia de residuos sólidos urbanos, por la dimensión y el alcance del objeto de cada una de las consultas populares, pues se necesita una consulta con un mayor proceso de información por parte de los poderes públicos si se quiere ofrecer una participación adecuada a la complejidad del asunto.

Los paneles ciudadanos se caracterizan por ser un espacio de consulta popular que facilita información de forma inmediata y constante, tratándose de un instrumento deliberativo⁵²⁰. Suelen tener una duración determinada que no debe de superar el año.

Respecto a su composición los paneles se integran por ciudadanos o ciudadanas elegidos por la Administración u órgano de la misma que convoque el proceso consultivo entre los inscritos en los registros de participación. Además, podrán participar entidades ciudadanas, que serán seleccionadas entre las integrantes del registro de entidades en función de la temática del panel ciudadano⁵²¹.

Los asuntos que proponga la Administración para conocer la opinión de la ciudadanía han de estar relacionados, en líneas generales, con la gestión pública, aunque podrían abordar otras cuestiones y asuntos que tengan interés para la ciudadanía. Igualmente, la Administración puede convocar diferentes tipos de paneles en función de los objetivos consultivos que pretenda alcanzar; es decir, que podrá celebrar paneles ciudadanos generales y paneles ciudadanos temáticos o específicos⁵²².

Una vez celebrados los paneles ciudadanos, la Administración tendrá que someter los resultados a una evaluación, que habría de ir referida a su productividad y a la calidad de la consulta popular realizada.

Por último, nos podemos referir a los presupuestos participativos, que son uno de los instrumentos participativos con mayor implantación en los municipios españoles, al igual que ocurre en otros Estados. Consiste, como dijimos, en que una parte del presupuesto municipal se dedica a los proyectos e iniciativas propuestas por la ciudadanía. En tal sentido, algunos Ayuntamientos ya los han regulado en sus propios reglamentos de participación⁵²³.

⁵²⁰ FONT J., *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, cit., pág. 34.

⁵²¹ TUR AUSINA, R., "Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana", cit., págs. 223-229.

⁵²² *Ídem*.

⁵²³ EXPÓSITO, E., "Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa", cit., pág. 391.

Los presupuestos participativos tienen, con carácter general, diversas fases: una primera, donde la ciudadanía plantea propuestas; una segunda fase, donde los técnicos municipales validan las propuestas técnicamente ejecutables; y por último, el sometimiento a votación por parte de la ciudadanía de las propuestas técnicamente viables⁵²⁴.

Por último, aunque esta clasificación de mecanismos de participación ciudadana mediante consultas populares pretende ser completo, lo cierto es que el propio dinamismo de la participación y la singularidad que rodea a la autonomía local pueden dar lugar a otros tipos o modalidades.

3.3. Las consultas populares a nivel provincial

Las Diputaciones provinciales pueden establecer en el marco de sus competencias, mecanismos de participación ciudadana, que podrían incluirse en sus reglamentos de funcionamiento o participación ciudadana⁵²⁵. Sin embargo, las Diputaciones, a diferencia de los Ayuntamientos, en el ámbito local apenas han desarrollado regulaciones y procesos participativos. Algunas Diputaciones han iniciado algún proceso participativo en cuanto a la elaboración de sus reglamentos y ordenanzas como la Diputación de Palencia. Pero sobre todo han apoyado a los municipios con asistencia de personal técnico, de recurso tecnológicos o en la celebración de cursos para fomentar la participación ciudadana -caso de Aragón, entre Diputaciones y al Dirección General de participación ciudadana del Gobierno autonómico-.

En cambio si que han desarrollado de manera notable portales de transparencia –Diputación de Alicante- o de datos abiertos -Diputación de Cádiz-

⁵²⁴ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia, cit.*, págs. 194-199.

⁵²⁵ La Diputación Provincial de Alicante, inició un proceso en 2020 para la aprobación de su primer reglamento de participación que incluía la posibilidad de intervención de la ciudadanía bajo la figura del escaño 32 para la formulación de preguntas por parte de los alcaldes o la intervención de la ciudadanía en los plenos, sobre cuestiones en las que estuvieran directamente afectados.

No obstante, cabe analizar un caso concreto por su relevancia y distinción respecto al resto de diputaciones, como es el caso de Guipúzcoa con su Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana, que fue una norma pionera con el mismo alcance que otras desarrolladas por las Comunidades Autónomas⁵²⁶. Podemos decir que es un hecho diferencial de la norma foral el que fuera resultado de un proceso de participación ciudadana, consecuencia de la participación de la ciudadanía en diversos foros⁵²⁷, y por tanto una norma única en su especie.

Antes de profundizar en la cuestión, Guipúzcoa forma parte de una Comunidad Autónoma con un particular y complejo sistema jurídico, que combina las Comunidades Autónomas y la tradición foral, que tiene un carácter provincial⁵²⁸.

El modelo guipuzcoano se caracteriza por incluir una “*clausula de flexibilización*” de los procesos participativos, teniendo la Dirección Foral para la Participación Ciudadana, la capacidad de realizar un proceso participativo atendiendo a una o varias modalidades de los instrumentos de participación ciudadana⁵²⁹. Los procesos participativos previstos en la norma pretenden ser efectivos, y por eso son bidireccionales, de tal forma que los poderes públicos respondan a las iniciativas ciudadanas, y por tanto logren el objetivo de “*motivar y comprometer*”⁵³⁰ a la ciudadanía en los asuntos públicos. Habría que decir también que en los casos que la Diputación Foral no siga con los acuerdos alcanzados con la ciudadanía, obligatoriamente tendrá que motivarlo como resultado de ese proceso participativo bidireccional⁵³¹.

La Norma foral establece una serie de instrumentos de participación ciudadana de carácter deliberativo, como son el proceso de participación

⁵²⁶ TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana”, *cit.*, pág. 211.

⁵²⁷ *Ibidem*, pág. 215.

⁵²⁸ LÓPEZ BASAGUREN, A., “La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional (cuasi) regional. Análisis de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, del Territorio histórico de Guipúzcoa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 344-348.

⁵²⁹ TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana”, *cit.*, pág. 221.

⁵³⁰ *Ibidem*, pág. 224.

⁵³¹ *Ídem*.

deliberativa –artículos 9-16-, las consultas populares –artículos 19-21-, o la participación de la ciudadanía en la elaboración de normas forales –artículo 23-24-, y establece una “puerta abierta” o “cláusula de flexibilidad” de incorporación de mecanismo participativos no previstos en la norma para procesos participativos. En los supuestos en que se aplique la cláusula de flexibilidad, es decir se quiera utilizar un mecanismo no previsto en la Norma Foral se requiere obligatoriamente la consulta a las entidades ciudadanas⁵³².

En este caso se excluye también la modalidad del referéndum, al igual que no se encuentra permitidas cualquier tipo de consulta popular que haga uso de las garantías propias de un proceso electoral o del censo. Además, de forma explícita se dispone que sólo podrán realizar consultas populares sobre aquellas materias en las que la Diputación foral es competente. Por último, durante la elaboración de la norma hubo algunas posiciones divergentes para la inclusión del referéndum, pero como bien señala LÓPEZ BASAGUREN, no se incluyeron en tanto la norma de participación ciudadana ha querido establecer mecanismos participativos para instaurar la deliberación en el centro del sistema democrático a nivel provincial⁵³³.

Por otra parte, destaca también la norma guipuzcoana por incluir una “*monitorización para su confirmación, revisión o derogación*” de las normas resultado de un proceso participativo. De manera que cualquier norma que se apruebe mediante un proceso participativo en caso de reforma, modificación o derogación, requiera de un proceso participativo. La Norma Foral establece este procedimiento de forma análoga, a como lo hacen las regiones italianas, en cuanto a las leyes que son aprobadas con un proceso de participación de la ciudadanía.

Desde nuestra perspectiva, consideramos muy oportunos los instrumentos de seguimiento y evaluación de los procesos participativos, para determinar la trazabilidad de las decisiones públicas⁵³⁴. Para ello, la norma

⁵³² LÓPEZ BASAGUREN, A., “La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional (cuasi) regional. Análisis de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, del Territorio histórico de Guipúzcoa”, *cit.*, págs. 348-353.

⁵³³ *Ibidem*, págs. 352-353.

⁵³⁴ TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana”, *cit.*, págs. 214-221.

foral establece la participación en las Juntas Generales con el objeto de llevar a cabo la evaluación global del sistema de participación ciudadana, con la asistencia técnica de expertos, y la audiencia a las entidades ciudadanas, para determinar la continuidad, la derogación o la reforma de una norma⁵³⁵.

La Norma Foral de Guipúzcoa contiene una regulación que desarrolla “procesos participativos integrales”. Para TUR AUSINA estos “procesos participativos integrales pueden tener lugar a iniciativa de la ciudadanía, del ente regional o de otro ente público y su rasgo más característico proviene del hecho de que supone la articulación de un procedimiento acabado que parte de la definición de un marco de referencia, continúa con la previsión de lugares y mecanismos para la discusión y recogida de aportaciones, y finaliza con la sistematización de propuestas, recepción por el ente implicado, y retorno a la ciudadanía con el compromiso de toma en consideración y motivación en caso de no ser recepcionadas. Y todo ello con la evidente mediación o coordinación de las autoridades que se dispongan ((...) en el caso guipuzcoano, (...) la dirección se deposita en la Diputación General)”. Es primordial, como señala TUR AUSINA, que los procesos participativos tengan la consideración de integrales, porque mejoran la calidad democrática, refuerzan la relación entre ciudadanía e instituciones públicas y precisan de coordinación para la realización de acciones participativas complementarias –liderazgo institucional o político- y no coyunturales e inconexas⁵³⁶.

En definitiva, la norma foral en materia de participación ciudadana es una regulación muy adecuada porque permite una participación efectiva y dispone de mecanismos de garantía para unos procesos propios de una democracia avanzada.

Por último, a nivel local merece ser destacado el importante papel de apoyo y ayuda que prestan las Diputaciones Provinciales a nuestros municipios, y también en el ámbito de la participación ciudadana, si ese soporte posiblemente muchos de los no podrían llevar a cabo procesos participativos.

⁵³⁵ *Ídem.*

⁵³⁶ *Ibidem*, pág. 225.

4. El régimen especial del concejo abierto

El concejo abierto se regula por primera vez en el ordenamiento jurídico español en el Estatuto municipal de 1924, aunque es una institución que tiene sus primeros precedentes en el medievo. La institución participativa se incorporó en la Constitución Española en 1931 y se desarrolló posteriormente por la Ley municipal de 31 de octubre de 1935⁵³⁷.

El concejo abierto es considerado por algunos autores⁵³⁸ como un tipo clásico de participación orgánica⁵³⁹. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 29 que los municipios que se rijan por el concejo abierto serán los que tengan menos de 100 habitantes, los que tradicionalmente se hubieran regido por dicho régimen especial y todos aquellos que por sus características lo hagan aconsejable.

El Régimen del concejo abierto junto a las consultas populares por vía de referéndum, se establece en la Constitución Española. Junto con la iniciativa legislativa popular constituyen algunas de las principales manifestaciones del derecho fundamental de participación política del artículo 23 de la Constitución Española⁵⁴⁰.

El concejo abierto es una excepción en el ordenamiento constitucional, e implica una participación directa de la ciudadanía como forma de participación política. En otras palabras, para el Tribunal Constitucional los concejos abiertos son expresión de la participación directa en los asuntos públicos prevista por el artículo 23.1 CE, como se desprende del FJ 3, de la STC 119/1995.

En cuanto al régimen jurídico del concejo abierto en el ordenamiento jurídico español, tenemos que señalar que se encuentra previsto en la

⁵³⁷ PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, cit., pág. 293.

⁵³⁸ En este sentido GARCÍA DE ENTERRÍA concibe la participación orgánica como aquella en la que el ciudadano se inserta en organizaciones administrativas formalizadas. En "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa", cit., págs. 437-452.

⁵³⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y participación ciudadanas en la Administración local*, cit.

⁵⁴⁰ Dicha interpretación responde al Fundamento Jurídico 3 de la STC 63/1987.

Constitución, desarrollado por la LRBRL, y regulado por los Estatutos de Autonomía y las leyes de Administración local de las Comunidades Autónomas.

La Constitución en su artículo 140 instituye la autonomía de los municipios y su personalidad jurídica, y deriva al legislador el establecimiento de las condiciones para la instauración y funcionamiento del régimen del Concejo abierto. La ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, modifica la LOREG e instaure que a los municipios de hasta 100 habitantes les corresponderá la elección de 3 concejales, cuestión que implica que automáticamente los municipios que no cumplan con estas condiciones no se regirán por el concejo abierto. Atendiendo al artículo 29 de la LRBRL, los municipios que hubieran disfrutado de este régimen con anterioridad a la reforma de la LOREG podrán seguir funcionando con él, pero para ello en la sesión constitutiva de la corporación que se realiza en asamblea vecinal, se tendrá que acordar por los tres concejales electos y la mayoría de la ciudadanía seguir en dicho régimen especial. Esa reforma legislativa modifica la legislación autonómica en materia local, donde en algunas Comunidades Autónomas los concejos abiertos se constituían de forma automática.

Asimismo, el tercer supuesto sería para que un municipio con más de 100 habitantes pueda constituirse en régimen de concejo abierto, se precisa de la petición mayoritaria de sus vecinos, del voto favorable de dos tercios de los miembros de la corporación municipal y de la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma. El visto bueno de la Comunidad Autónoma puede entenderse como una cautela más de nuestro ordenamiento jurídico respecto a la implantación de figuras relacionadas con la democracia directa⁵⁴¹.

En cuanto a su funcionamiento, la Ley de Bases del Régimen Local en su artículo 29 dice que el gobierno y la administración corresponde al alcalde y a la asamblea vecinal, que funcionarán de acuerdo con los usos, costumbres y tradiciones locales. Ello implica que las disposiciones legislativas se aplicarán ante la ausencia de costumbre en el municipio.

Las diversas legislaciones autonómicas en la materia de régimen local han regulado la figura del concejo abierto, que es la expresión más directa de

⁵⁴¹ RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., "Participación ciudadana en el ámbito local", *cit.*, pág. 1443.

participación de la ciudadanía en los asuntos de sus municipios, también calificada como la democracia sin intermediarios⁵⁴².

Generalmente las leyes autonómicas no aportan novedades o modificaciones significativas en relación con la legislación estatal; en otras palabras, se suele producir un mimetismo entre la legislación autonómica y la estatal. Sin embargo, encontramos algunas diferencias en ciertas cuestiones que merecen ser reseñadas. En este sentido, la Ley de Cataluña de Régimen Local, aprobada por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, establece que podrá instaurarse el régimen de concejo abierto en los municipios que tengan un máximo de doscientos cincuenta habitantes. En cuanto al pronunciamiento de la Administración autonómica, debe de hacerlo con un máximo de tres meses, y el silencio se considera positivo. Además, respecto a la organización, se contempla una comisión como órgano auxiliar y de asistencia al alcalde, por un lado, para sustituirlo y por otro, para cubrir su ausencia en los casos de enfermedad, y que está compuesta por entre dos y cuatro vecinos⁵⁴³. Por último, instaura unas normas de funcionamiento para los municipios que opten por esta vía y no cuenten con tradición en la misma.

La Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Castilla-La Mancha apenas introduce diferencias con la disposición marco estatal; solo la necesidad de una memoria justificativa de conveniencia para aquellos municipios que quieran acceder al régimen del concejo abierto. La otra cuestión reseñable es que, ante supuestos de fallecimiento del alcalde siendo una circunstancia que se produce desgraciadamente con cierta frecuencia. Ante esas circunstancias que tienen cierta asiduidad, se encuentra la previsión que también encontramos en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, tratándose de una cuestión que deriva de la elevada media de edad de la mayoría de los vecinos de los municipios que se rigen por el régimen del concejo abierto. Además, la Ley de La Rioja contempla una Comisión de Gobierno integrada por entre dos

⁵⁴² PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, cit., págs. 293-304.

⁵⁴³ Esta interpretación es alternativa al artículo 54.2 del Régimen Jurídico de las Corporaciones locales (ROF), que posibilita la designación de tenientes alcaldes hasta un número máximo de tres. Del mismo modo fija una regulación adicional ante la inexistencia de costumbre, que puede vulnerar el carácter supletorio de la regulación estatal. En dicho sentido se pronuncian RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., "Participación ciudadana en el ámbito local", cit., pág. 1444.

y cuatro vecinos electores, que se diferencia de su homónima catalana en que sí se contempla la posibilidad de nombrar tenientes alcaldes, como lo recoge el Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF) –Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, pro el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales-.

Por su parte, Castilla y León en su Ley de Régimen Local 1/1998, sigue la disposición de Cataluña estableciendo el límite de 250 vecinos para optar al régimen del concejo abierto. Asimismo, establece un plazo máximo de seis meses para el pronunciamiento de la Consejería competente en materia de régimen local, en lo referido a la autorización para el acceso de un municipio a la vía especial –debido a que se superan los 100 vecinos-.

En la Comunidad Valenciana, la Ley 8/2010, de 23 de julio, no se desmarca de los preceptos de la Ley de Bases y no innova ni añade cuestión alguna al respecto, aun siendo una Comunidad Autónoma con tradición en esta vía especial del Gobierno y de la Administración local.

Por su parte, Aragón regula la figura del Concejo abierto con una ley específica, y no como el resto de Comunidades Autónomas, que lo hacen dentro de las legislaciones autonómicas en materia de régimen local. El legislador autonómico aragonés regula mediante una ley que podemos calificar como singular al Concejo abierto, dada las características de este régimen en su Comunidad Autónoma –Ley 9/2009, de 22 de diciembre reguladora de los Concejos Abiertos-. De los setecientos treinta y un municipios que conformaban la Comunidad Autónoma de Aragón en la fecha de aprobación de la ley -2009-, ciento cuarenta y tres gozaban del régimen del Concejo abierto. Desde una perspectiva demográfica, Aragón concentra su población principalmente en la capital autonómica, como consecuencia de la inmigración campo-ciudad –que tiene su origen en la segunda mitad del s. XIX-, y que generó una despoblación general en las zonas rurales aragonesas.

La Ley aragonesa reduce las exigencias de la Ley de Bases en un aspecto determinado. En particular, porque con el cuarenta por ciento de los vecinos se puede renunciar al régimen especial del concejo abierto. Esta última

cuestión viene determinada por la inasistencia a las asambleas de las vecinas y vecinos, lo que condiciona el funcionamiento del propio régimen⁵⁴⁴.

Frente a la regulación específica y detallada del concejo abierto en Aragón nos encontramos también Comunidades Autónomas como Andalucía que no hace mención expresa a esta figura en su Régimen Local. En esta Comunidad las referencias legislativas del concejo abierto las encontramos en la Ley de 7/1993, de 27 de julio, que establece la Demarcación municipal de Andalucía, no siendo una cuestión intrascendente.

Recapitulando, las Comunidades Autónomas tiene que aprobar el acceso de los municipios de más de cien habitantes al régimen de concejo abierto que reúnan las exigencias legales, y que además cuenten con el apoyo de la ciudadanía y la corporación municipal. Por tanto, reuniendo los requisitos legales y procedimentales, es muy poco probable que una Comunidad Autónoma no pueda conceder el régimen del concejo abierto a un municipio.

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han establecido que los municipios que puedan solicitar funcionar como concejo abierto, tendrán un mínimo de cien habitantes y un máximo de doscientos cincuenta vecinos y vecinas. Se quiere con ello que este régimen especial se pueda solicitar por todos los municipios, sino sólo por aquellos con unas determinadas especificidades que posibilitan un adecuado desarrollo del régimen del concejo abierto. En otras palabras, no tiene sentido que un municipio con una población por ejemplo de mil o cinco mil vecinas y vecinos tenga un régimen de concejo abierto, ya que materialmente no podría desarrollarse la gestión directa por parte de la ciudadanía de los asuntos públicos.

En definitiva, el régimen del concejo abierto es un régimen especial del gobierno local, que atiende a unas especiales características de un Estado

⁵⁴⁴ La inasistencia se presenta como un problema que puede proliferar y convertirse en enfermedad en los municipios que se rigen por esta vía. No podemos olvidar que en estos municipios la media de edad es elevada y que muchos de las vecinas y vecinos pueden encontrarse enfermos o convalecientes. Además, al ser principalmente municipios rurales siendo la agricultura su principal actividad económica, que se desarrolla en con unas duras condiciones de trabajo, deriva en que la asistencia a las reuniones del Concejo abierto no tengan la presencia de la mayoría de las vecinas y vecinos. La posibilidad de la poca participación de la ciudadanía en un régimen de Concejo abierto puede condicionar la propia legitimidad del sistema, en el sentido que legitimidad tiene un alcalde que cuenta con el respaldo por ejemplo de un 5% de sus conciudadanos.

como el español, que cuenta con 8.131 municipios y ciudades, a fecha 1 de enero de 2021⁵⁴⁵. Este régimen especial es por ello adecuado para muchos de nuestros pequeños municipios, y desde nuestra perspectiva es un instrumento excelente de democracia deliberativa, donde la ciudadanía participa activa y directamente en la gestión de los asuntos públicos municipales.

Por último, aunque el concejo abierto permite la participación directa de la ciudadanía, ello no impide que se puedan utilizar otras herramientas de participación de la ciudadanía mediante consultas. Por ejemplo se puede crear un jurado ciudadano, para evaluar la prestación de un servicio público, y no podrán participar todo la localidad. Por otra parte, se puede crear un foro para que los jóvenes encaucen sus demandas y necesidades. Por tanto, la ciudadanía en los municipios de concejo abierto, disponen del régimen especial y de los demás instrumentos de participación ciudadana que se pueden desarrollar en un municipio.

⁵⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística, “Número de municipios por provincias, comunidades autónomas e islas”, *INEbase, Demografía y población*. Accesible en: https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm (última consulta realizada 30 de abril de 2021).

CONCLUSIONES

La participación de la ciudadanía mediante instrumentos de democracia participativa, y en particular de las consultas populares, puede contribuir a la mejora de nuestras democracias representativas, y mitigar como es obvio la desafección política. No obstante, la inclusión de mecanismos participativos como complemento de nuestra democracia esencialmente representativa, plantea cuestiones jurídico-políticas de esencial relevancia, pues se relaciona con el ejercicio de derechos fundamentales, con la puesta en práctica desde su dimensión colectiva, de los derechos de la ciudadanía, y con la complejidad competencial derivada de la confluencia de distintos entes en un Estado multinivel como el nuestro.

Ante dichas circunstancias, procede sentar las siguientes conclusiones.

PRIMERA.- La democracia desde sus orígenes ha evolucionado y desarrollado distintos modelos hasta el establecimiento más sólido de la democracia representativa en los Estados modernos, y su continuidad en los actuales Estados sociales y democráticos de derecho. Y ello a pesar de que, como señalaba WITTGENSTEIN, se trata de un concepto cuyo uso constante y continuado ha ido carcomiéndolo, lo que evidencia la enjundia del propio término. Y es que a estas alturas resulta claro que no ha existido un sistema político mejor que la democracia. Como afirmaba CHURCHILL, la democracia es *“la peor forma de gobierno exceptuando todas las demás”*⁵⁴⁶.

SEGUNDA.- Desde las ideas expuestas, cabe aseverar que la democracia participativa no constituye un sistema alternativo a la democracia representativa. Por el contrario, la democracia participativa es un complemento imprescindible y necesario de la democracia representativa, en un contexto en que la ciudadanía no pretende -o no debería pretenderse en líneas generales-

⁵⁴⁶ CHURCHILL, W., en su discurso ante la Cámara de los Comunes, el 11 de noviembre de 1947. En LINZ, J.J. y JEFFREY MILEY, T., “Algunas reflexiones precautorias y no ortodoxas sobre la democracia hoy”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. especial 166, octubre-diciembre, 2014, pág. 19.

una participación coyuntural -ligada a procesos electorales o participativos puntuales-, sino que precisa de una participación estructural, es decir transversal, continúa, permanente y bidireccional. Más aún cuando las principales debilidades y problemas de la democracia participativa derivan de la desafección política. En esta situación, la democracia participativa constituye un suplemento adecuado para soslayar algunos de los problemas endémicos de la democracia representativa. No obstante, todo no son virtudes, pues la democracia participativa requiere de una cultura de la participación, con personas comprometidas e informadas, que sepan anteponer los intereses generales a los particulares, que sean capaces de actuar por el bien común de la sociedad, y que quieran determinar con su implicación resultados constructivos mediante los procesos participativos.

TERCERA.- En esta lógica de la configuración transversal de la democracia participativa, presente en nuestros sistemas políticos, se instaura el concepto anfibológico de Estado que se desprende de nuestra Constitución y de los desarrollos políticos europeos: un Estado complejo y compuesto, articulado a través de una imbricada gobernanza multinivel. Un entramado compuesto por el nivel europeo -que ha permitido la introducción de nuevos derechos de la ciudadanía y la transparencia en las Administraciones públicas, y que debería potenciar los instrumentos de consultas para reducir la distancia con la ciudadanía, y hacer efectiva esa máxima del tránsito de la Europa de los mercados, a la Europa de la ciudadanía-; el estatal -que requiere de forma imprescindible el desarrollo de un marco jurídico más generoso para la celebración de consultas populares a nivel estatal, suprimir las cautelas que se desprenden de la autorización para la celebración de consultas en otros niveles de gobierno por la modalidad referendaria, y potenciar su liderazgo en la determinación de las condiciones básicas de la democracia participativa-; el relativo a las Comunidades Autónomas -auténticos laboratorios para la democracia participativa y que cuentan con un amplio elenco de instrumentos de participación ciudadana, aunque su utilización en ocasiones sea testimonial, siendo fundamental que se fomente la participación mediante consultas a este nivel-; y finalmente el local -con un carácter paradójicamente principal, a pesar

de ser el último, por su capacidad para acercar las demandas ciudadanas al ejercicio del poder-.

Asimismo, la transversalidad de la participación ciudadana afecta a todos los ámbitos de la sociedad –político, social, económico, cultural, educativo...-, pero de forma concreta se dirige a los poderes públicos, que desde su función de liderazgo tienen que fomentar la participación de la ciudadanía. En algunas cuestiones esa intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos es requisito *sine qua non* para adoptar algunas decisiones jurídicas o políticas, como en el caso de la consulta popular para la reforma de la Constitución por la vía agravada, art. 168 CE. Pero creemos que la clave, en el presente trabajo, ha sido dilucidar hasta que punto muchas otras formas de participación resultan decisivas/convenientes en la adopción de decisiones públicas en pleno S. XXI, y todo ello intentando eliminar de la democracia participativa, los recelos y temores que muchas veces la han acompañado, pero también mostrándonos críticos cuando la voluntad de plasmar instrumentos participativos corre el riesgo de convertirse en papel mojado.

CUARTA.- Las consultas populares son uno de los instrumentos de participación ciudadana que han sido potenciados en las últimas reformas tanto a nivel Estatutario como en los desarrollos a nivel local, aunque no sin ciertos problemas como los que se han puesto en evidencia a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la cuestión catalana o vasca. De ello se ha inferido la necesidad de delimitar las modalidades de consultas populares en el ordenamiento jurídico español.

En efecto, la interpretación del Tribunal Constitucional en relación con las consultas populares deja aspectos sin concretar o delimitar, por no mencionar el carácter discutible de su distinción consulta por vía o no de referéndu, donde el Tribunal se centra en aspectos formales (cuerpo consultado, garantías y procedimientos electorales), obviando el arduo debate sustancial de si lo que distingue o no a ambas consultas es el contenido de lo que se pregunta. La cuestión, por ello mismo, no está cerrada como lo atestiguan significativas aportaciones doctrinales en la materia. Por todo ello, es conveniente delimitar el concepto consultas populares por la vía del

referéndum y la definición del concepto jurídico del resto de consultas que no se realicen por la vía referendaria.

Desde nuestra perspectiva, son dos vías de consultas populares diferentes, ya que el referéndum dispone de un régimen jurídico más rígido que el resto de modalidades de consulta popular. Ello es así no sólo por su naturaleza jurídica al ser una de las manifestaciones del derecho fundamental de participación política –art. 23 CE-, sino también por la preceptiva autorización estatal para la celebración de consultas populares subestatales, que podemos considerar como un mecanismo de garantía o salvaguarda de los intereses del Estado, siendo un requisito no establecido en otros Estados descentralizados y que en cierta lógica debería de suprimirse, porque el Estado de Derecho dispone de otros mecanismos de garantía para ello, y sobre todo porque su participación se restringe al censo electoral y no al conjunto de la ciudadanía, de conformidad y con las garantías de un proceso electoral. De otra parte, las consultas populares no referendarias podemos definir las como aquellos mecanismos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos para manifestar su opinión, e incluso en los instrumentos deliberativos intervenir en el proceso de adopción de la decisión pública. Y todo ello además del hecho de que las consultas populares no referendarias son instrumentos que se pueden adecuar de mejor forma a las circunstancias y los contextos participativos diversos.

QUINTA.- Desde nuestra perspectiva consideramos necesario diferenciar entre democracia participativa y democracia deliberativa, discrepando de algunos autores que utilizan indistintamente ambos conceptos o los pretenden equiparar. Por democracia deliberativa, consideramos aquella participación que conlleva deliberación e implicación en el proceso de decisión, y que consiste en el diálogo motivado entre la ciudadanía y los representantes públicos. La democracia deliberativa es un proceso bidireccional entre representantes y representados, que favorece la reducción de las distancias entre ambos y por ende, mejora la calidad democrática y la implicación conjunta en el proceso de toma de decisión. Sin embargo, por democracia participativa entendemos la mera participación en el proceso de decisión, pero no en la deliberación, mediante la cual se contribuye al debate y se favorece la

cultura democrática, con una mayor implicación en los asuntos públicos y la creación de una ciudadanía activa. En resumidas cuentas, una democracia identitaria. Por lo tanto, podría decirse que la naturaleza de sus instrumentos es diferente.

SEXTA.- Las consultas populares deben implantarse de forma diferente en cada nivel de gobierno y Administración. Se trata de detectar las necesidades y carencias democráticas y establecer el instrumento de consultas populares con los rasgos y las características más adecuadas al contexto para que favorezca efectivamente la propia participación de la ciudadanía. En definitiva, una consulta por una determinada vía puede ser muy adecuada para un ente y un asunto en concreto, pero sin embargo puede ser la menos viable para el mismo asunto en otro nivel de gobierno.

SÉPTIMA.- Las consultas populares por cualquiera de sus vías son un instrumento de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones de los poderes públicos, o sobre la aprobación o no de una norma jurídica. En función del tipo de decisión, se puede producir una identificación de la consulta popular con la figura del plebiscito desde la perspectiva doctrinal para las decisiones políticas, o con el referéndum para los procesos consultivos respecto a normas jurídicas y teniendo la consulta un carácter vinculante. No obstante, esta distinción no se encuentra de forma taxativa en la actual regulación de las consultas e incluso en la propia Constitución.

Además, tenemos que dejar claro que las consultas populares por la vía referendaria, tienen un régimen jurídico particular, aunque debería suprimirse la preceptiva autorización por parte del Estado para sustituirla por otros mecanismos de información, consulta y retroalimentación más propios de una democracia multinivel: por lo tanto, con rasgos dialogantes. Se trata de que deje de ser un instituto participativo testimonial, y se nutra de un mayor compromiso con el principio de lealtad constitucional que debe presidir las relaciones entre niveles; todo ello con el objetivo de mejorar el sistema democrático. Ello debería llevar a potenciar, de forma decidida, las consultas populares no referendarias en todos los niveles de gobierno.

OCTAVA .- Como venimos sosteniendo, las consultas populares son un instrumento de participación de la ciudadanía que puede reducir la desafección

política, y por ende, mejorar la calidad de nuestra democracia. A pesar de ello, o precisamente por ello, cabe tener presente una serie de aspectos antes de la celebración de cualquier proceso participativo, incluidas las consultas populares. La ciudadanía ha de contar con la información suficiente de forma previa, que exista un proceso deliberativo, y no solo el objetivo de resolver un aspecto público por una variante binomial – sí o no, 1 o 0, todo o nada,... pudiéndose mostrar el rechazo al proceso señalándose que las propuestas planteadas no son las adecuadas-. Ello es debido a que las cuestiones públicas generalmente tienen múltiples factores y aristas, y en ocasiones las consultas populares se plantean en respuesta binomial, cuando su respuesta habría de ser múltiple, para poder recoger todos los aspectos de la cuestión pública deliberada o para mostrar todas las posiciones de la ciudadanía al respecto. Por eso, es posible que un proceso participativo precise de varios instrumentos o de una planificación con sucesivas consultas para la resolución de un asunto público.

Las consultas populares, al igual que el resto de instrumentos participativos, contribuyen a alcanzar unos estándares adecuados de calidad democrática o propios de una democracia avanzada. Pero los poderes públicos deben seguir fomentado la participación ciudadana dotando a la ciudadanía de formación para la participación ciudadana. Nuestra democracia sólo podrá mejorar cualitativamente si formamos una sociedad con una mayor cultura democrática que no sólo exija o fiscalice a nuestros representantes, sino que también lleve a cabo la anterior tarea de forma constructiva y se implique de forma decida en *la res pública*.

NOVENA.- Respecto al nivel estatal, se hace necesaria una intervención legislativa en materia de consultas populares a nivel estatal, no solo para desarrollar consultas en el marco del Estado -y colmar una laguna jurídica-, sino también para incrementar de forma colateral la capacidad de estos instrumentos participativos a nivel local o autonómico e incluso estatal.

Por un lado, precisa ser reformada la Ley Orgánica de las diversas modalidades del referéndum, para ajustarla al actual contexto participativo, y convertirla en una auténtica ley de consultas por la vía del referéndum a nivel estatal, y no como se presenta ahora, como una ley medida para el desarrollo

del Estatuto Autonómico. Por otra parte, es imprescindible la legislación en materia de consultas populares no referendarias a nivel estatal, para que la AGE o el Gobierno pueda conocer las posiciones de la ciudadanía sobre asuntos de relevancia pública, y que se pueda implementar la participación de forma transversal y a todos los niveles gubernamentales, superando además el cierto recelo con el que en la actualidad la norma prevé la celebración de referéndums en otros niveles.

NOVENA.- El nivel autonómico, auténtico impulsor de la democracia participativa, cuenta con los instrumentos de consultas populares establecidos en sus Estatutos de Autonomía, y en sus correspondientes leyes autonómicas. Pero es necesario que los poderes públicos autonómicos no solo fomenten la participación, sino que también implementen procesos participativos en el marco de sus competencias. Por otra parte, hay que desterrar esa vinculación de las consultas populares autonómicas con cuestiones secesionistas, ya que no son posibles en nuestro actual ordenamiento constitucional.

DÉCIMA.- La implementación de las consultas locales es especialmente adecuada a nivel local, por la proximidad de la institución a la ciudadanía, lo que puede favorecer la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Podemos decir que es una democracia de proximidad o kilómetro 0, fundamental para reducir la desafección y lograr una ciudadanía activa. Con todo, también requiere que esa participación se convierta en endémica, y generar una cultura participativa en la ciudadanía, y no que dependa del liderazgo de los responsables políticos municipales. En definitiva, el ámbito local, necesita de la colaboración indispensable de las Comunidades y del Estado para ejercer sus competencias, y por contribuir a la mejora del sistema democrático.

UNDÉCIMA.- No podemos no detenernos en las nuevas formas de participación ciudadana y de consultas populares que se desarrollarán e implementarán en el marco de las nuevas tecnologías. No nos referimos a las consultas populares de las que disponemos y que se realizan por medio tecnológicos, sino que la propia tecnología nos ofrecerá modalidades que hoy no contemplamos, incluso haciendo uso de la inteligencia artificial. Ahora bien, deberemos tener en cuenta que al igual que ahora, la realización de una

consulta popular por medios tecnológicos puede tener sesgos de ciertos grupos que no dispongan de los medios tecnológicos o de la capacitación. Los poderes públicos han de facilitar el acceso a las nuevas tecnologías y la capacitación a la ciudadanía para una participación activa.

DUODÉCIMA - Lo cierto es que, como hemos señalado, los procesos de consultas populares en ocasiones han generado problemas jurídico-políticos. Por un lado, se han utilizado modalidades de consultas populares de forma inadecuada para eludir las garantías de la modalidad de consulta referendaria de autorización estatal -como son los casos catalán o vasco-. Y por otra parte, se han realizado convocatorias de consultas populares en materias que pueden tener un desgaste político, donde los representantes no buscan sólo la participación de la ciudadanía sino trasladarle la decisión que les corresponde a ellos como órgano colegiado, con el objetivo de reducir costes políticos –caso de la instalación de plantas de residuos sólidos urbanos-.

DECIMOTERCERA.- Es fundamental desarrollar un proceso de evaluación de la implementación más complejo que la evaluación de políticas públicas. Las consultas populares deben de analizarse desde la perspectiva de la trazabilidad en la adopción de las decisiones públicas, es decir como un elemento que forma parte del sistema democrático con múltiples factores y actores. En otras palabras, atendiendo a ciertos criterios desde un enfoque de clínica jurídico constitucional, se trata de ofrecer la resonancia magnética del proceso deliberativo implementado para la consulta popular, y no únicamente una radiografía. Se trataría de un análisis cualitativo y cuantitativo que recoge los diversos planos, y nos permite disponer de más datos a la hora de evaluar un proceso de consultas populares.

Así, pues sobre lo expuesto podemos afirmar que la democracia se está orientando hacia un modelo normativo deliberativo, eso sí con todas las diferencias que existen en estos momentos, destacándose la discusión, el razonamiento y el juicio público. Porque el objetivo de la democracia deliberativa es la recuperación de la voluntad popular conformada a través del razonamiento público de la ciudadanía. Y porque el principio de legitimidad de la democracia deliberativa es precisamente la deliberación pública de ciudadanos y ciudadanas libres e iguales.

En definitiva, nuestro único objetivo ha sido contribuir a alcanzar la previsión del preámbulo de la Constitución de *“Establecer una sociedad democrática avanzada”*.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- ACOSTA FERNÁNDEZ, E., “Los presupuestos participativos el caso de Córdoba”, en ALGUACIL GÓMEZ, J. (Coord), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Fundación César Manrique, Lanzarote, 2003, págs. 231-252.
- AGUADO RENEDO, C., “El referéndum autonómico”, en MATIA PORTILLA, F. J. (Dir.) *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 389-419.
- AGUADO RENEDO, C., “Sentido y posibilidades del referéndum autonómico”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 99-153.
- AGUDO ZAMORA, M. J., *El Estatuto de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.
- AGUIAR DE LUQUE, L., “Democracia Directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional”, en *La experiencia constitucional (1978-2000)*, VVAA, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 67-96.
- AGUIAR DE LUQUE, L., “Referéndum”, en *Diccionario del Sistema Político Español*, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., (dir.), Akal, Madrid, 1984.
- AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado- Editoriales de Derecho Reunidas (EDERSA), Madrid, 1977.
- ÁGUILA, R. DEL, “El centauro transmoderno: Liberalismo y democracia en la democracia liberal”, en VALLESPÍN, F. (ed.), *Historia de la teoría política*, vol. 6, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 529-618.

- ALMAGRO CASTRO, D., “La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 174, 2016, págs. 173-193.
- ÁLVAREZ CONDE, E. “El Derecho constitucional y la crisis”, *Revista de Derecho Político*, núm. 88, septiembre-diciembre, 2013, págs. 83-122.
- ÁLVAREZ CONDE, E., “Consultas Populares”, *Deliberación, Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 1, pág. 89-110.
- ÁLVAREZ CONDE, E., “El principio democrático”, en *Deontología, principios jurídicos básicos e igualdad*, ÁLVAREZ CONDE, E., TUR AUSINA, R., GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., NUÑO GÓMEZ, L. Y SOUTO GALVÁN, C. (Coord.s), Tecnos, Madrid, 2016, págs. 163-173.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Derecho constitucional*, Volumen II, Tecnos, Madrid, 2008.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *El derecho de Partidos*, Colex, Madrid, 2004.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1987.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, lustel, Madrid, 2007.
- ÁLVAREZ CONDE, E., y TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2019.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “El referéndum: comentario a la STC 51/2017, de 10 de mayo de 2017”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, 2018, pp. 435-446.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución Española y las consultas populares en el ámbito estatutario”, *Revista de Derecho Político*, núm. 96, mayo-agosto, 2006, pág.121-148.
- ARAGÓN REYES, M., “La eficacia jurídica del principio democrático”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, septiembre-diciembre 1988, págs. 9-45.

- ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- ARAGÓN, M., “Derecho de sufragio, principio y función”, en NOHLEN, D., ZOVATTO, D. y OROZCO, J., *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 2007, págs.162-177.
- ARANDA, E., “Participación política”, en PENDÁS, B., (Edición), *Enciclopedia de las Ciencias morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – Boletín Oficial del Estado, 2020, Madrid, págs. 348-350.
- BALAGUER CALLEJÓN, M^a. L., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2016.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Elecciones y Estado Democrático de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, mayo-agosto 1991, págs. 115-134.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 2012, págs. 261-288.
- BESSETTE, J.M. *“Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government”*, en *How Democractic is the Constitution?*, AEI Press, Washington, D.C., 1980.
- BIGLINO CAMPOS, P, Lección 20. El Derecho de participación política, en VV.AA., *Lecciones de Derecho Constitucional II*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, págs. 647-669.
- BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987, págs. 75-130.
- BILBAO UBILLOS, J.M^a., “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, en MATIA PORTILLA, F.J., *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 333-388.

- BONFOLI, S. “La larga lucha de las suizas por el derecho al sufragio”, *Perspectivas suizas en 10 idiomas*, 8 de marzo de 2017, https://www.swissinfo.ch/spa/d%C3%ADa-internacional-de-la-mujer_la-larga-lucha-de-las-suizas-por-el-derecho-al-sufragio/43010748 (Consultado 1 de febrero de 2021).
- BORJA, J. y CASTELLS, M., *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1999.
- BOSSACOMA i BUSQUETS, P., “Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, 2012, págs. 241-286.
- BUENO ARMIJO, A., ““Consultas populares” y “Referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177, septiembre-diciembre 2008, págs. 195-228.
- CAAMAÑO, F., “Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, enero-abril 2007, págs. 33-46.
- CABALLERO FERRANDÍZ, J., “Cierre deliberativo y miedo al desborde en la participación ciudadana de los Foros Locales del Ayuntamiento de Madrid”, *ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, vol. 19, 2020, págs. 1-24.
- CÁMARA VILLAR, G. “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, enero-marzo 2011, pág. 90.
- CÁMARA VILLAR, G. “Veste y realidad de los derechos estatutarios”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, enero-marzo 2011, págs. 57-107.
- CAMERO i ARBAT, T, “Ciudadanía política y democratización. Un paso adelante, dos pasos atrás”, en PÉREZ LEDESMA, M., *De súbditos a ciudadanos. una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 223-250.
- CANOSA USERA, R., “Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007 de 13 de diciembre”, *Teoría y Realidad Constitucional*,

- núm. 22, 2008, CANOSA USERA, R., “Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007 de 13 de diciembre, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22pág. 569-583.
- CARBONELL PORRAS, E. “Sobre la reforma local y las competencias municipales propias”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 765-781.
 - CARRASCO DURÁN, M., “Referéndum versus Consulta”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, abril-junio 2013, págs. 13-41.
 - CASTEL GAYAN, S., “La “inflación” participativa en el marco multinivel español”, en CALABUIG PUIG., M.A. y SANJUÁN ANDRÉS, F.J. (Coord.s), *Democracia participativa en perspectiva, multinivel*, Comares, Granada, 2019, págs. 41-62.
 - CASTEL GAYÁN, S., “La participación ciudadana el ámbito local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 312, 2010, pág. 183-208.
 - CASTELLÀ ANDREU, “Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿es admisible constitucionalmente un *TERTIUM GENUS* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 121-155.
 - CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a las instituciones”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013, págs. 202-213.
 - CASTELLÀ ANDREU, J. M^a. (ED.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y como participa?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
 - CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Catalana de Dret Públic*, especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010, págs. 308-315.

- CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”, en GUTIÉRREZ GUIERRÉZ, I. (COORD), *Democracia indignada*, Comares, Granada, 2014. págs. 143-157.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M^a., “Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión de Cataluña”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 129-153.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., “El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución”, en CASCAJO CASTRO, J.L., y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 235-266.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 3. Los principios constitucionales, en CASTELLÀ ANDREU, J.M^a. (Ed.), *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Editorial, Barcelona, 2014, págs. 69-84.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., Tema 4. La representación y la participación políticas, en CASTELLÀ ANDREU, J.M^a. (Ed.), *Derecho Constitucional Básico*, Huygens Editorial, Barcelona, 2014, págs. 85-102.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. ,“Los referéndums de reforma de la Constitución Española: un análisis crítico y una propuesta de modificación”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 73-97.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R.L., “Sobre la relativa evolución del Régimen Franquista”, *Gerónimo de Uztariz*, núm. 3, 1989, págs. 40-52.
- CIRIERO SOLETO, F.J., “El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 29, 2017, págs. 19-74.
- COHEN, J., Deliberación y legitimidad Democrática, *Cuaderno Gris*, núm. 9, 2007, pág. 127-145.

- CONEJERO PAZ, E., “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 52-53, 2005, págs. 13-31.
- CORCHETE MARTÍN, M^a. J., “ La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”, *Estudios de Deusto*, vol. 63/2, julio- diciembre 2015, págs. 81-109.
- COTINO HUESO, L., “Derecho y Gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas, Propuestas concretas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 51-92.
- COTINO HUESO, L., “El concepto de gobernanza en la UE y su difícil aprehensión jurídica”, en GARCÍA HERRERA, M. A., *Constitución y Democracia: 25 años de Constitución democrática en España*, Actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003, Vol. 2, 2005, págs. 283-304.
- CRUZ VILLALÓN, P., “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, enero-febrero 1980, págs. 145-168.
- CRUZ, P. M., “A democracia representativa e a democracia participativa”, *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, núm. 13, 2010, pág. 202-224.
- CUCHUMBÉ HOLGUIN, N. J. y GIRALDO CHAVARRIAGA, J.A., “Aproximación a la democracia deliberativa por Habermas”, *Discusiones Filosóficas*, núm. 22, enero-junio, 2013, págs. 141-159.
- CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en Democracia Constitucional*, Parlamento de Canarias -Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- DAHL, R.A. *La democracia y sus críticos*, Paidós, colección Estado y Sociedad, Barcelona, 2000.

- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI,T., “Los límites constitucionales a las consultas populares autonómicas”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 25, 2017, págs.17-19.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., “Sinopsis artículo 1”, *Portal constitución, Congreso de los Diputados*, 2005. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=1&tipo=2 (Consultado 15 de abril de 2021).
- DÍAZ REVORIO, F.J., “Regeneración Democrática: grandes retos e incidencia de al descentralización política. El caso Español”, en TUR AUSINA, R. (Dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson S. L., Madrid, 2016, págs. 119-148.
- DÍAZ RICCI, S. M., *Teoría de la reforma Constitucional*, UNAM-UCM Ediar, Buenos Aires, 2004.
- DÍEZ-PICAZO, L. M^a. “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta A Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, septiembre-diciembre 2007, págs. 63-70.
- DÍEZ-PICAZO, L. M^a., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- EDICOTT, T. A. O., *La vaguedad en el derecho*, Dykinson, Madrid, 2007.
- ESCUADERO ADAY, R., “Democracia, *ma non troppo*: los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución española”, *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 116, 2011/12, págs. 43-53.
- EXPÓSITO, E., “La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español”, *Oñati Socio-legal Series*, v. 7, núm. 5, 2017, págs. 993-1017.
- EXPÓSITO, E., “Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 361-404.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información en el proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”,

- Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 233-298.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y participación ciudadanas en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005.
- FONT J., *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, FAMP, 2004. Enlace: http://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-obs-participacion/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf
- FONT, J., GARCÍA ESPÍN, P. y ALARCÓN, P., “Las encuestas en las Administraciones Públicas Españolas: evidencias preliminares de un escenario multinivel”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 170, octubre-diciembre 2015, págs. 155-185.
- FOURNIER, B., “Votar a los 16 años ¿una idea para contrarrestar el apoliticismo de los jóvenes?”, *Políticas sociales en Europa*, núm. 45, 2020, págs.115-128.
- GALLARDO PÉREZ, P., Educación ciudadana y convivencia democrática, *SIPS – Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, núm. 16, 2005, págs. 119-133.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L.A., “Los pilares de la reforma electoral de 2018 para garantizar el derecho de sufragio de las personas con discapacidad”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 32, 2019, págs. 69-107.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L.A., “Una visión crítica de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, de reforma de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad”, *Revista de Derecho Político*, núm. 109, septiembre-diciembre, 2020, págs. 15-45.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, C., *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La participación del administrado en las funciones administrativas”, en *Libro de Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, Moneda y Crédito, Madrid, 1977, págs. 305-318.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 437-452.
- GARCÍA ESCUDERO, J.M^a. y GARCÍA MARTÍNEZ, M^a. A., *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- GARCÍA GARCÍA, M^a. J., “Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117, mayo-agosto, 2020, págs. 107-145.
- GARCÍA GUITIÁN, E., “La democracia electrónica: un análisis desde la teoría política”, en *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del estado Autonómico*, s.f., págs. 1-16.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, L. y SANJUAN DE LA FUENTE, E., “Consultas populares y participación ciudadana”, en *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas - Fundación Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, Madrid, 1992, págs. 403-418.
- GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1986.
- GARRIDO LÓPEZ, C. “El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 183-232.
- GARRIDO LÓPEZ, C., “El referéndum autonómico en su laberinto”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.117, 2019, págs. 13-43.
- GARRORENA MORALES, A., “Representación política y constitución democrática”, en *Jornadas: El parlamento y sus transformaciones*

- actuales. Estímulo a una reflexión, Cuadernos Civitas, 1991, págs. 54-55.*
- GOMÀ, R. REBOLLO, O., “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno s los presupuestos participativos”, en FONT, J. (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona , 2001.
 - GOMÀ, R. y FONT, J. (dir), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2004.
 - GONZÁLEZ DE LA GARZA, L.M., “La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnología en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el Big Data”, *Revista de Derecho Político*, núm. 103, 2018, págs. 257-302.
 - GUZMÁN, V., “Democracia como significación. Los Foros participativos regionales de consulta pública en Argentina”. *Revista Ciencia Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, núm. 22, 2017, págs. 85-104.
 - HABERMAS, J., "Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia", en *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.
 - IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El Referéndum local en España: régimen jurídico*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2005.
 - LASAGABASTER HERRIARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, LETE Argiteletxea, Bilbao, 2008.
 - LINDE PANIAGUA, E. , “Artículo 92”, en *Comentarios a las Leyes políticas*, ALZAGA VILLAMIL, Ó. (Dir.), tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, págs. 369-405.
 - LINZ, J.J. y JEFFREY MILEY, T., “Algunas reflexiones precautorias y no ortodoxas sobre la democracia hoy”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. especial 166, octubre-diciembre, 2014, págs. 19-43
 - LISSIDINI, A. WELP, Y., ZOWATTO, D. (Comp.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*,

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2014. Accesible en: <https://doi.org/10.5167/uzh-105412>

- LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R. , “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias:«tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.115, 2019, págs. 13-45.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F., “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 2, 1997, págs. 213-226.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F., “Reflexiones a propósito de la reciente sentencia del Tribunal supremo de Canadá acerca de la secesión de la propicia de Québec”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. IV, Índices y Estudios, 1988, págs. 519-526.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., “La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional (cuasi) regional. Análisis de la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, del Territorio histórico de Guipúzcoa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 343-360.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., “Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la “consulta” ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008)”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9, 2009, págs. 202-240.
- LÓPEZ DE ROBLES ROJO, L., “La concepción republicana de la libertad en Pettit. Un recorrido histórico por Hobbes y Locke, *INGENIUM. Revista de pensamiento moderno*, núm. 3, enero-junio 2010, págs. 119-138.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L., *El Referéndum en el sistema español de participación política*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2005.

- LÓPEZ ULLA J.M., Capítulo III. La Transición política y la elaboración de la CE de 1978, en VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010, págs. 85-90.
- MANJAVACAS RUIZ, J.M^a, *Tesis doctoral: Los Presupuestos Participativos de Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas*, Universidad de Sevilla, curso 2011-2021.
- MARTÍN NÚÑEZ, E. “El referéndum y las consultas populares en las Comunidades Autónomas y los municipios”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, 2012, págs. 95-135.
- MARTÍN NÚÑEZ, E., “Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Chapecó*, vol. 14, núm. 3, 2013, pág. 113-132.
- MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 23, 2010, págs. 257-274.
- MARTÍNEZ-ALONSO, J.L., “Las consultas populares municipales consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, *Anuario del Gobierno Local 2010*, 2011, págs. 447-487.
- MELERO ALONSO, E., “La “Democracia Orgánica” y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126., octubre-diciembre 2004, págs. 237-264.
- MELLADO PRADO, P., “El Sistema de representación del Parlamento Europeo cuestionado: La Ausencia de un procedimiento electoral uniforme”, *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, núm. 33, 2014, págs. 219-242.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, J., “Léon Duguit (1959-1928): jurista de una sociedad en transformación”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 4, julio-diciembre 2005, págs. 483-551.
- MONTILLA MARTOS, J. A., “Los derechos políticos de: reunión, asociación, participación y petición”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.),

- Manual de Derecho Constitucional*, volumen II, Derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales y principios rectores, instituciones y órganos constitucionales, Tecnos, Madrid, tercera edición, 2008, págs. 216-256.
- MONTILLA MARTOS, J. A., Lección 13. Los derechos políticos, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), *Introducción al Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, págs. 465-498.
 - MORÍ, L., *Imaginare pratiche democratiche*, Università di Pisa, Pisa, 2006.
 - MUÑOZ MACHADO, S., “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, *Revista de Administración Pública*, nº 84, 1977, págs. 519-536.
 - NARANJO DE LA CRUZ, R., “Capítulo XX. El sistema de derechos constitucionales y sus garantías”, en VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010 págs. 483-510.
 - NIETO CANOVAS, C., *Filosofía y ciudadanía*, Editorial Club Universitario (ECU), Alicante, 2012.
 - NÚÑEZ LOZANO, C., “Las consultas populares locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, págs. 427-439.
 - OLIVER ARAUJO, J., “La barrera legal en las elecciones al Congreso de los Diputados y su posible reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, 2020, pp. 233-259
 - OLIVER ARRUJO, J., “El referéndum en el sistema constitucional español”, *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, pág. 115-182.
 - ORDUÑA REBOLLO, E., *Democracia directa municipal. Consejos y cabildos abiertos*, FEMP-CIVITAS, Madrid, 1984.
 - PAOLI BOLIO, F.J., “Crisis de la democracia representativa”, *REVISTA IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 4, núm. 25, verano 2010, pág. 161-173.
 - PARÉS, M., “Introducción: participación y evaluación de la participación”, en PARÉS, M., (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las*

nuevas formas de democracia participativa, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2009, págs. 15-26.

- PENDÁS, B., “Democracia”, en PENDÁS, B., (Edición), *Enciclopedia de las Ciencias morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas - Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2020, pág. 182-185.
- PÉREZ ALBERDI, M. R. “Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía recientemente reformados”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, págs. 181-205.
- PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base a la competencia estatutaria de consultas populares”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, mayo-agosto 2015, pág. 101-132.
- PÉREZ ALBERDI, M^a. R., “Referéndum y consultas populares”, en TUDELA, J. , CASTELLÀ, J. M^a., EXPÓSITO, E. y KÖLLING, M. (Eds.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 221-232.
- PÉREZ ALBERDI, M^a. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Colección monografías, núm. 95, Madrid, 2013.
- PÉREZ CASTELL, M., “La experiencia de los presupuestos participativos en Albacete”, *Temas para el debate*, núm.113, abril 2004, págs. 54-56.
- PÉREZ JUAN, J.A., *Centralismo y Descentralización. Organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2005.
- PÉREZ LEDESMA, M., *De súbditos a ciudadanos. una historia de la ciudadanía en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

- PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución*: (9 de diciembre de 1931): antecedentes, textos, comentarios, Revista de Derecho Privado, Madrid,1932. Versión digital: <https://bvpb.mcu.es/constituciones/es/consulta/registro.do?id=404018> (Consultada 24 de abril de 2021).
- PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, págs. 433-454.
- PÉREZ SOLA, N., *La regulación constitucional del referéndum*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, Jaén, 1994.
- PFLUEGER TEJERO, E., “Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 31, 2016, págs. 1-31.
- PINDANO SÁNCHEZ, F., “La democracia directa es posible en España”, *Jornadas una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentario y del Estado Autonómico, Diputación de General de Aragón y Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2009, págs. 1-15.
- PIZZORUSSO, A., “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol.3, CEDAM, PADUA, 1973.
- PRESNO LINERA, M. Á., “EL 15 M y la democracia real”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 25, 2012, págs. 38-49.
- PRESNO LINERA, M. Á., “Las garantías del derecho de participación política a través del sufragio activo”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, págs. 137-176.
- PRESNO LINERA, M.Á., “El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas”, en SÁENZ ROYO, E. GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 45-71.

- PRESNO LINERA, M.Á., “El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978, *Historia Constitucional*, núm. 19, 2018, págs. 97-98.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- RAWLS, J., *Derecho de gentes*, Paidós, Barcelona, 2001, pág. 163.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. , “Disposición transitoria cuarta”, en CASAS BAAMONDE, M^a.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, Madrid, 2008, págs. 2829-2835.
- RIVERO ORTEGA, R. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. , “Participación ciudadana en el ámbito local”, en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 1419-1466.
- ROBLES, G., *Diccionario de términos municipales*, Universidad de Occidente, Sinaloa (México), 2003.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.L., “Una primera aproximación a la Ley de regulación de las consultas populares en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo”, *Revista de Estudios de la Administración Local –REALA-*, núm. 286-287, mayo-diciembre 2001, págs. 457-493.
- RODRÍGUEZ VERGARA, A., “Las consultas populares”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla: Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 875-866.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, J., *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., “El referéndum consultivo del art. 92 de la constitución Española de 1978: un análisis crítico”, *Diario La Ley*, 1986, págs. 1156-1158, reimpreso *Diario La Ley*, nº 7005, 2008, págs. 1-3.
- RUBIO CARRACEDO, J., “El legado democrático de Rousseau en la crisis actual”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990, págs. 59-84.

- RUBIO NÚÑEZ, R. y IBARZ MORET, A., *La participación en la Administración General del Estado a través de medios digitales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019.
- RUIZ SOROA, J.M^a., “Democracia (Teoría Normativa)”, en PENDÁS, B., (Edición), *Enciclopedia de las Ciencias morales y Políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas - Boletín Oficial del Estado (BOE), Madrid, 2020, págs. 186-189.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. J., “Artículo 44. Derecho de petición”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Coord.s), *La Europa de los derechos: estudio sistematice de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, págs.1189-1202.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. y PÉREZ SOLA, N., “La organización territorial del Estado en al Constitución Española de 1978”, en VV.AA. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2010, págs. 341-364.
- SÁENZ ROYO, E., “Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la ley”, *Deliberación, Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 1, 2010, págs. 43-69.
- SÁENZ ROYO. E., *El referéndum en España*, Colección Debates Constitucionales, Marcial Pons – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2018.
- SALA ATIENZA, P., “El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Española de Administración Pública*, núm. 177, septiembre-diciembre, 2008, págs. 247-263.
- SALAZAR BENÍTEZ, O., *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999.

- SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO, M^a. V., *Suiza. Sistema político y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, Colección Estudios Políticos.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho constitucional*, Dykinson S.L., Madrid, 2004.
- SARTORI, G., *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2003.
- SARTORI, G., *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid, 1988.
- SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.
- SCHNEIDER, H.-P., *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991.
- SEGOVIA, J.F. *Habermas y la democracia Deliberativa. Una utopía Tardomoderna*, Marcial Pons, Madrid, 2008.
- SEIJAS VILLADANGOS, M^a. E. “Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en SÁENZ ROYO, E. y CONTRERAS CASADO, M. (Edición.), *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Editorial Comuniter S.L. , Zaragoza, 2013, págs. 131-171.
- SERNA SERNA, P.P., “Democracia radical y ciudadanía”, *Eidos: Revista de Filosofía*, núm. 9, 2009, págs. 272-280.
- SIEIRA MUCIENTES, S., “El referéndum de autoderminación Quebec (Canadá)”, en *La reforma de los estatutos de autonomía, Actas del IV Congreso nacional de la Asociación de constitucionalistas de España*, RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), Universidad de Jaén-Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 257-274.
- SOLOZÁBAL, J. J., “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pág. 332.
- STUART MILL, J, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 2007.

- SUBIRATS, J., “Democracia, participación y transformación social”, en ALGUAZIL, J., (Ed.) *Poder local y participación democrática*, El viejo topo, Madrid, 2009.
- SUBIRATS, J., *Otra sociedad ¿Otra política?. De “no nos representan a la democracia de lo común”*, Icaria-Asaco, Barcelona, 2011.
- TORCAL, M., MONTERO, J.R. y J. TEORELL, “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en MONTERO, J.R., FONT, J. y M. TORCAL, *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, págs. 47-76.
- TORRE, M. LA, “¿Libertad “republicana”? Oscilando entre liberalismo y democracia”, *Revista de Estudios Culturales*, núm. 22, 2017, págs. 113-122.
- TORRES DEL MORAL, A. “Ciencia y método en la obra de Montesquieu”, *Revista de la Facultad de Derecho*, s/núm., 1977, págs. 311-450.
- TORRES DEL MORAL, A. “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, págs. 145-212.
- TORRES DEL MORAL, A., “Las instituciones de Democracia Directa en los ámbitos autonómico y local”, en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M.A. (Coord.), *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Colex, Madrid, 2005, pág. 135-154.
- TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Tomo I: sistema de Fuentes/sistema de derechos, 5ª Edición, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004.
- TORRES MURO, I. “Kelsen y la teoría de la democracia”, *Historia Constitucional*, núm. 8, 2007, págs. 339-348.
- TOURAINÉ, A., *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

- TUR AUSINA, R., “La paradoja de la Unión Europea. Entre el *déficit* y el *liderazgo* en la gestión multinivel de la calidad democrática”, en TUDELA, J. , CASTELLÀ, J. M^a., EXPÓSITO, E. y KÖLLING, M. (Eds.), *Libro Blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pág. 85-102.
- TUR AUSINA, R. (Dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson S. L., Madrid, 2016.
- TUR AUSINA, R., “¿Presencia-vigencia de la democracia identitaria en instrumentos participativos?. Análisis a propósito de la experiencia mexicana, *Confluence, Rivista di Studi Iberoamericani*, núm. 2, vol. 6, 2014, págs. 58-93.
- TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía XIV, 2013, págs. 203-232.
- TUR AUSINA, R. “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, Issue 1 Centro Studio sul Federalismo, Torino, 2012, págs. 159-190. Enlace: http://www.on-federalism.eu/attachments/004_004_Volume-4_Issue-1-2012.pdf
- TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en GARRIDO MAYO, V. (Coord)., *La Solidaridad en el Estado Autónomico*, Fundación Profesor Manuel Broseta València, 2012, págs. 121-148.
- TUR AUSINA, R., “Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal”, *Deliberación. Revista para la mejora de la Calidad Democrática*, núm. 1, octubre, 2010, pág. 19-41.
- TUR AUSINA, R., “La participación de la oposición en el control de los Decretos-Leyes”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, septiembre-diciembre 1999, págs. 91-117.

- URIARTE TORREALDAI, R., "Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82, 2008, págs. 227-257.
- VARELA SUÁNZES, J., "Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución Española, en *Estudios de derecho Público*, en GÓMEZÁLVAREZ, U., *Homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993, págs. 71-104.
- VEGA GARCÍA, P. DE, "Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *Revista de estudios políticos*, núm. 100, págs. 13-56.
- VELASCO, J. C., "Deliberación y Calidad de la democracia", *Claves de la razón práctica*, nº 167, 2006, págs. 36-43.
- VERGOTTINI, G. de, "Referéndum y Secesión", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, págs. 103-119.
- VERGOTTINI, G. *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa, Madrid, 1985.
- VESTRI, G., "¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual, *Estudios de Deusto*, vol. 63/1, enero-junio 2015, págs. 403-422.

INDICIOS DE CALIDAD. NORMATIVA DOCTORADO UMH

I. Artículo de revista en coautoría con la directora de la tesis doctoral, la profesora Dr.a Tur Ausina. TUR AUSINA, R. y SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2018) “Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm.15, pp. 169-187.

- <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6445858>

Se transcribe a continuación:

LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES. INSTRUMENTOS DE LA AUTONOMÍA LOCAL PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Por

Rosario Tur Ausina

Catedrática de Derecho Constitucional, Departamento de Ciencia Jurídica, Universidad Miguel Hernández de Elche.

Francisco Javier Sanjuán Andrés

Profesor Ayudante de Derecho Constitucional, Departamento de Ciencia Jurídica, Universidad Miguel Hernández de Elche.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. II. LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES: 1. Trasposición e incidencia de normativa y recomendaciones comunitarias en el ámbito local. 2. La regulación estatal y autonómica. III. LAS CONSULTAS POPULARES A TRAVÉS DEL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL: 1. La regulación constitucional de la autonomía local. 2. La limitación de las consultas populares locales a las competencias de los entes locales. 3. Las reformas legislativas: incremento de los instrumentos

participativos y de las consultas populares en los entes locales. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN

El presente estudio analiza el régimen normativo de las consultas populares municipales y, más en concreto, su vinculación con el principio de autonomía local, que permite a nuestras Corporaciones Locales implementar consultas populares como instrumentos de democracia participativa dirigidos a reducir la desafección política, a incrementar la presencia de la ciudadanía en la determinación de las políticas públicas, a reforzar el control de las decisiones gubernamentales y, a la postre, a modelar la configuración del *open government* local. Y todo ello se analiza a partir de la consideración del nivel local como un ámbito de gobierno-administración especialmente apropiado para la implantación de mecanismos participativos que pueden implicar una mejora de la calidad democrática de nuestros pueblos y ciudades.

ABSTRACT

This study analyzes the normative regime of municipal popular consultations and, more specifically, its connection with the principle of local autonomy, which allows our Local Corporations to implement popular consultations as instruments of participatory democracy aimed at reducing political disaffection, the presence of citizenship in the determination of public policies, the control of governmental decisions and, ultimately, the configuration of the local open government. And all this is analyzed from the consideration of the local level as a government-administration scope especially appropriate for the implementation of participatory mechanisms that may imply an improvement in the democratic quality of our towns and cities.

I. INTRODUCCIÓN

Es sabido que las entidades locales son un marco fundamental para la participación ciudadana y contribuyen al objetivo de alcanzar un sistema democrático avanzado. La participación ciudadana muestra la madurez de la ciudadanía en un Estado social y democrático de derecho, pues ésta no se limita ya a la intervención en los procesos electorales, sino que se implica constantemente en los asuntos públicos a través, entre otros instrumentos, de las consultas populares (Pfluenger Tejero, E., 2016, p. 3). Y todo ello en un amplio contexto en que la crisis de confianza y la desafección de la ciudadanía impregna la vida social (Díaz Revorio, F.J., 2016, p. 146), precisando de medidas y acciones para mejorar la calidad democrática de nuestro sistema político.

La democracia participativa se convierte, en consecuencia, en uno de los ejes principales de las sociedades democráticas, pues la ciudadanía ha pasado a ocupar una posición central o nuclear que exige de una relación continua e imprescindible con sus instituciones y sus representantes, y que en nada se asemeja a la tradicional concepción dicotómica entre representantes y representados. E igualmente ha quedado obsoleta la concepción gerencialista de la ciudadanía como clientes o usuarios (Pascual Esteve, J. M^a., 2011, p. 22), pues es indudable que las personas que conviven en un proyecto político conjunto son auténticos actores políticos activos.

En este contexto, los instrumentos de participación permiten mitigar ciertas disfunciones de las democracias, y en concreto reducir la vacía relación existente entre representantes y representados. En principio, un incremento de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede favorecer la calidad democrática del sistema democrático. Pero, efectivamente, solo en principio, pues la calidad democrática va unida a otros conceptos como el buen gobierno, la transparencia, o la generación de una propia cultura y educación democrática que fomente de manera coordinada y leal la autorresponsabilidad

de todos y cada uno de los sujetos implicados –en su más amplio sentido- en las tareas políticas.

La calidad democrática ha sido tradicionalmente estudiada desde la Ciencia Política, intentando ofrecer, mediante unos parámetros propios, la percepción de la ciudadanía sobre los sistemas democráticos. Entre dichos parámetros se encuentra la participación política, el sistema electoral, la responsabilidad de los gobernantes, la rendición de cuentas, los procedimientos de toma de decisiones, o la influencia e incidencia de las demandas sociales en la agenda política, realizándose además múltiples fórmulas de medición de la calidad democrática principalmente a partir de encuestas. Pero en nuestros días, el Derecho constitucional también debe analizar desde la perspectiva jurídica la calidad democrática (Bustos Gisbert, R., 2017, pp. 38-41). Una perspectiva jurídica y constitucional que, en nuestra opinión, ni puede desconectarse del elemento político, ni puede prescindir del objetivo de nuestra disciplina por contribuir a construir día a día el pacto constitucional gestado en el 78, entendido éste como una serie de principios y valores necesitados de una constante actualización (interpretación, mutación, reforma...) para mantener la normatividad de la Constitución.

Por una parte, en los últimos años una diversa normativa elaborada desde distintos niveles de gobierno y administración ha afectado a la Administración Local. En nuestro sistema multinivel, la Unión Europea, los Estados y las Comunidades Autónomas han desarrollado normas y medidas para mejorar la calidad democrática de nuestras sociedades en el respeto a la autonomía local de los ayuntamientos. Porque en efecto, la autonomía local es una garantía institucional que reconoce la Constitución y determina que los Ayuntamientos son componentes esenciales del orden jurídico-político (Arroyo Gil, A., 2016, pp. 131-133).

Por otro lado, no podemos olvidar que la Administración Local en España se compone de dos sujetos principales, diputaciones provinciales y municipios, aunque nuestro objeto de atención serán solo los municipios.

La participación concebida precisamente desde la institución de la autonomía local permite a los ayuntamientos la implementación de los mecanismos participativos más adecuados para su municipio o ciudad, atendiendo a sus

características propias (geográficas, poblacionales o de implicación de la ciudadanía en procesos participativos), lo que contribuye a su vez a que la ciudadanía perciba de forma más inmediata y directa su implicación en los procesos participativos, y entre ellos, las propias consultas populares.

II. LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS MUNICIPIOS Y CIUDADES

El ámbito local ofrece elementos que muestran su idoneidad para la innovación democrática. Gran parte de los estudios consideran la participación ciudadana a nivel local como el ámbito en el que se pueden desplegar en mayor y mejor medida los instrumentos participativos, y donde la ciudadanía apreciará antes los resultados de su participación. Tocqueville ya destacaba el fervor participativo de los americanos a inicios del siglo XIX a nivel municipal, cuando afirmaba que “Difícilmente se saca a un hombre de sí mismo para interesarlo en los destinos de todo el Estado, porque apenas concibe la influencia que este mismo destino puede ejercer en su propia suerte. Pero que se trate de hacer pasar un camino por sus dominios, y al momento verá la relación que hay entre un pequeño negocio público y sus más grandes intereses privados, y descubrirá sin que se le muestre el lazo estrecho que une el interés particular al interés general” (Tocqueville, A., 1999, p. 558). Con ello intentaba mostrar que las personas se sienten ciudadanas por la proximidad con los asuntos públicos, pues al vivirlos y entenderlos los siente como propios (Osorio de Rebellón Yohn, A., 2003, p. 8).

En consecuencia, y salvando las distancias temporales que existen entre la etapa de Tocqueville y la actual, autores como el citado anticipaban en cierta forma cómo la natural participación de la ciudadanía y su implicación en los asuntos locales conlleva una mejora de la calidad democrática, fortaleciendo la relación entre ciudadanía y gobiernos.

1. Trasposición e incidencia de normativa y recomendaciones comunitarias en el ámbito local

La Unión Europea, al igual que el resto de las instituciones gubernamentales tanto estatales, subestatales y locales no han sido ajenos a uno de los problemas actuales de nuestras democracias, derivados de la relación de los poderes públicos y sus representantes con la ciudadanía, y en atención a ello han establecido mecanismos para reducir ese distanciamiento que percibe la ciudadanía. La Unión Europea y sus instituciones no se salvan del problema señalado, que en ocasiones parece endémico al propio sistema democrático, pero sus instituciones han propiciado disposiciones que han afectado de forma incidental en el desarrollo de la participación ciudadana en los Estados miembros de la Unión. La propia Unión percibiría durante la compleja aprobación del Tratado de Maastricht, el déficit democrático derivado de las dificultades del proceso de construcción europea que distanciaban cada vez más a la ciudadanía de las instituciones comunitarias.

No podemos obviar la omnipresencia de la Unión Europea en los Estados miembros y más concretamente en sus ordenamientos jurídicos, aunque nos parezca que se encuentra muy alejada de la ciudadanía. Numerosas disposiciones de diferente índole de la Unión afectan de una forma directa a nuestro día a día, y en todos los ámbitos. En este sentido, la Unión desarrolla diversos instrumentos que favorecen de forma incondicional un progresivo desarrollo de la participación ciudadana, y por tanto propician la utilización de las consultas populares como medios eficaces y eficientes para poner en funcionamiento una participación ciudadana directa y real.

Al respecto, habría que citar la Carta Europea de Autonomía Local (aprobada el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1998), que considera a la Administración Local como la entidad gubernamental mejor situada para implementar mecanismos de democracia participativa y directa. Su preámbulo sostiene el desarrollo en los municipios de los principios democráticos y descentralizadores, poniendo de relieve un nuevo concepto que se concreta en el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión municipal y en la toma de decisiones. Se aboga por la traslación de las decisiones públicas de los niveles superiores hasta los inferiores, con el objetivo de

posibilitar la participación de la ciudadanía en un número creciente de decisiones (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z., 2011, pp. 1427-1428).

Los gobiernos locales deben tender a ser más transparentes y accesibles favoreciendo formas directas, puntuales, flexibles e informales de participación, en vez de los tradicionales compromisos continuos de participación, debido a que la participación de la ciudadanía en el ámbito local no se encuentra en declive, sino que han cambiado las formas de la participación derivadas del contexto de vida de la ciudadanía (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z., 2011, p. 1453). Además, la Directiva de Servicios de la Unión Europea, insta a la participación de la ciudadanía y a la comunicación por vía electrónica con la Administración. La legislación estatal que traspone el mandato comunitario es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Público y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local. Con estas disposiciones legislativas los municipios deben crear o modificar, haciendo uso de los medios tecnológicos, los cauces de comunicación y participación con sus vecinas y vecinos (García Rubio, F., 2005, p. 345). Igualmente los Estatutos de segunda generación, recogen instrumentos de participación de la ciudadanía mediante medios tecnológicos⁵⁴⁷.

Por último, la Unión Europea haciéndose eco de nuestras sociedades multinacionales en los Estados miembros, ha elaborado el concepto de “ciudadanía cívica”. La ciudadanía cívica propugna, desde las instituciones europeas, la participación de las personas extranjeras en los asuntos públicos,

⁵⁴⁷ Los Estatutos de Autonomía de segunda generación recogen en su articulado las consultas populares como instrumentos de participación ciudadana. Comunidad Valenciana, art. 50 (LO 1/2006, de 10 de abril); Cataluña, art. 122, que fue objeto de interpretación conforme a través de la STC 31/2010 (LO 6/2006, de 19 de julio); Islas Baleares, art. 31 (LO 1/2007, de 28 de febrero); Andalucía, art. 78 (LO 2/2007, de 19 de marzo); Aragón, art. 71 (LO 5/2007, de 20 de abril); Castilla-León, art. 71 (LO 14/2007, de 30 de noviembre); y finalmente Extremadura, art. 9 (LO 1/2011, de 28 de enero). Los Estatutos inciden significativamente en la participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías: por ejemplo, el Estatuto de Andalucía en su art. 52.2 establece la formación de la ciudadanía en nuevas tecnologías con el objetivo de alcanzar una “mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos” de las medidas de fomento para la participación ciudadana. E igualmente los legisladores autonómicos han desarrollado las previsiones estatutarias de participación ciudadana en relación con las nuevas tecnologías. Muestra de ello es la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, cuando establece en su art. 46.2 que “La participación y colaboración ciudadanas se podrán hacer efectivas mediante cualquier mecanismo que sirva para favorecer la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos y especialmente, mediante el uso de las nuevas tecnologías”.

teniendo en cuenta que su posición jurídica se encuentra muy restringida en los mecanismos de democracia representativa. De este modo se produce un desarrollo de la democracia participativa como vía adicional para favorecer la inserción de los inmigrantes en la sociedad, teniendo en cuenta que las fortalezas de las consultas populares para los nacionales son extensibles a los extranjeros, contribuyendo a hacer factible la existencia de una identidad colectiva formada por mujeres y hombres, sin exclusiones por razones de nacionalidad. Recuérdese, en tal sentido, que diversa normativa autonómica existente en la actualidad lleva a cabo una ampliación de los sujetos llamados a participar en las consultas populares⁵⁴⁸. Y en concreto que en la consulta (si bien claramente ilegal) del 9-N de 2014 en Cataluña, podían participar las personas extranjeras residentes⁵⁴⁹.

El Tratado de Lisboa en su art. 8 B, dispone que las instituciones facilitarán los cauces adecuados a las ciudadanas y los ciudadanos o a las asociaciones que los representen, para que puedan expresar y establecer comunicación respecto a las cuestiones relativas a las actuaciones de la Unión. La Unión hace un llamamiento a sus instituciones para desarrollar un diálogo con la ciudadanía, basado en la transparencia y sin limitaciones dentro del conjunto de las cuestiones que son objeto del día a día de las instituciones europeas. Cabe señalar que la transparencia ha sido desarrollada principalmente por los legisladores autonómicos en España, con una proliferación de leyes autonómicas⁵⁵⁰ que presentan, no obstante, ciertas deficiencias (Ruiz-Rico, Ruiz, C., 2013, pp. 193-195).

⁵⁴⁸ A modo de ejemplo, el art. 35 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, que con una generosa regulación del ámbito subjetivo, dispone que tendrán derecho a participar en las consultas participativas todas las personas mayores de 16 años pertenecientes “al sector o colectivo de la población que tenga interés directo” en el tema de consulta. El precepto remite a su vez a la regulación del derecho de participación ciudadana del art. 6, en el que se dispone que todas las personas, con capacidad de obrar, que tengan la condición política de andaluces y andaluzas y las personas extranjeras residentes, tendrán derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

⁵⁴⁹ La convocatoria por parte de la Generalidad de Cataluña de dicha consulta fue efectivamente declarada inconstitucional (STC 138/2015, de 11 de junio); y asimismo se produjo la condena, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante sentencia de 13 de marzo de 2017, de diversos miembros del Gobierno catalán por desobediencia (Consultada por última vez el 30 marzo de 2018, <http://www.participa2014.cat>).

⁵⁵⁰ Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley

La Unión Europea a través de diversos instrumentos incita a los gobiernos, y de forma particular a los locales, para que hagan visible su labor y al mismo tiempo determinen el interés público municipal, mediante instrumentos de participación ciudadana como son las consultas populares que pueden implementar en virtud de su autonomía local. Y ello porque el propio concepto de autonomía local no puede corresponderse, según las categorías dogmáticas clásicas, con una mera descentralización administrativa. La autonomía local es también autonomía política, con independencia de la naturaleza de las disposiciones en que esta se desarrolla y plasma, pues las Corporaciones locales son auténticas entidades gubernamentales donde el principio democrático también se manifiesta y proyecta.

El concepto de autonomía local se configura por la jurisprudencia constitucional como el derecho de las ciudadanas y ciudadanos de los municipios a participar mediante órganos propios en los asuntos de competencia de las localidades, en el respeto al principio de unidad estatal (STC 4/1982, 32/1981, 27/1987, 33/1993 y 385/1993). Pero también, al tiempo, la sentencia 159/2001 señala que la autonomía local se configura como una garantía institucional que posibilita la indisponibilidad de su núcleo por parte de los legisladores autonómicos y estatal, por cuanto los entes locales están dotados de autogobierno mostrando, efectivamente, que dicha autonomía va más allá de la puramente administrativa. Por ello se puede afirmar el carácter bifronte de la Administración Local, en la que concurren las competencias estatales y autonómicas en la materia. Por su parte, la crisis económica ha incidido en el propio concepto de Autonomía Local. En particular, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local,

12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública; Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia; Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

implementa los principios de estabilidad, eficiencia o sostenibilidad financiera junto con la máxima de “una Administración, una competencia”, y que puede afectar a la estructura administrativa local por la posible privatización de ciertos servicios públicos locales. Sobre ello se ha pronunciado el Tribunal Constitucional a través de las sentencias 111/2016 y 41/2016, afirmando que la competencia estatal en la materia permite la regulación relativa al funcionamiento de las corporaciones locales.

2. La regulación estatal y autonómica

El artículo 23 de la Constitución Española (CE) establece que “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Evidentemente, dentro de la expresión “asuntos públicos” se encuentran los asuntos públicos locales, incluida la participación en el ámbito de las mismas, aunque sea evidente que nuestra Carta Magna se decanta por la democracia representativa y no por la directa, salvo en el caso municipal del Concejo Abierto, añadiendo la presencia de instituciones de democracia semidirecta tales como la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición, etc. Por otro lado, también hay que señalar lo dispuesto en el art. 140 CE sobre el gobierno y administración de las Corporaciones Locales, según el cual “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

En la actualidad, la elección directa de los Alcaldes sólo es posible en los municipios que se rijan por el régimen del Concejo abierto; en los demás

municipios y ciudades la elección del Alcalde es de segundo grado, pues son los concejales quienes eligen al Alcalde. En consecuencia, cabría la posibilidad, porque así lo permite la Constitución, de elegir directamente a los Alcaldes en todos los municipios, aunque para ello debería producirse una reforma de la normativa electoral.

Con respecto a las consultas populares, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 (LRBRL), de 2 de abril, muestra la voluntad del legislador desde sus primeras líneas por favorecer la participación. Así, en la propia exposición de motivos se recoge que “La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos”. Por su parte, el art. 70 bis LRBRL prevé que “1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales. 2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal”. Y en su art. 71.3 se dispone que “Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”.

Asimismo, la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, prevé en una disposición adicional que “Las disposiciones de la presente Ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización”.

Los denominados Estatutos de segunda generación también se han referido a las consultas populares como instrumentos de participación ciudadana⁵⁵¹. Y asimismo, diversas leyes autonómicas regulan las consultas populares como instrumentos participativos⁵⁵² destacando, en lo que a este estudio interesa,

⁵⁵¹ El Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, en su art. 50 señala que “En el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (...) 8. Corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en su ámbito, de acuerdo con aquello que dispongan las Leyes a las que hace referencia el apartado 3 del artículo 92, y número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. Corresponde al Estado la autorización de su convocatoria”. El Estatuto catalán de 2006, en su art. 122, que fue objeto de interpretación conforme de acuerdo con la STC 31/2010, señala que “Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución”. El Estatuto de las Islas Baleares de 2007, en su art. 31, dispone por su parte que “En el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:(...) 10. Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, de conformidad con las leyes a que se refieren el apartado 3 del artículo 92 y el núm. 32 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. El Estatuto andaluz de 2007, en su art. 78 proclama que “Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum”. El texto aragonés de 2007, en su art. 71 dispone que “(...) Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 27.a Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32.a de la Constitución”. El Estatuto de Castilla-León, en su art. 71 señala lo siguiente: “Competencias de desarrollo normativo y de ejecución.(...) 1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) 15. Sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria”. Y finalmente el Estatuto extremeño de 2011, en su art. 9 señala que “1. La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 50. Régimen y convocatoria de consultas populares no vinculantes diferentes al referéndum”.

⁵⁵² Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana y Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum en Cataluña; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; en las Islas Baleares la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno ;Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales en el Ámbito de la Comunidad Autónoma y Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y Ley 2/2015, de

aquellas disposiciones legislativas que regulan las consultas populares a nivel local⁵⁵³. Toda esta legislación plantea el problema de si la misma es o no compatible con el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, aspecto al que nos referimos con posterioridad.

Debe señalarse, en este momento, que nuestro Tribunal Constitucional no ha llevado a cabo una concreción jurisprudencial sólida y completa del contenido de dicho principio, pese a que ha tenido importantes y numerosas ocasiones para hacerlo. Baste, a modo de ejemplo, la jurisprudencia recaída en las sentencias 4/1981, 21/1981, 84/1982, 27/1987, 213/1988, 214/1989, pudiendo destacarse la sentencia 32/1981, de 28 de febrero, respecto a la salvaguarda de la Autonomía Local, ó la 84/1982, de 23 de noviembre, en relación al carácter bifronte de la Administración Local. Y es que parece admitirse que nuestro Tribunal Constitucional todavía tiene mucho que concretar respecto a la autonomía local (García Aranda, S., 2016, p. 249). Y todo ello debiendo admitirse al tiempo que también ha de corresponder a la doctrina científica contribuir a conformar, sin pretender nunca ser legislador ni juez, los parámetros de la misma.

Por otro lado, no debemos olvidar que las consultas populares conviven con otros elementos de participación funcional de la ciudadanía como los trámites de audiencia o de información pública (arts. 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), o la participación en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de Ley y Reglamentos (arts. 129.5 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana.

⁵⁵³ La Ley Foral de Navarra 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de las Consultas Populares de ámbito local, y el Decreto Foral 128/2005, de 17 de octubre, por el que se aprueban los modelos de papeletas, sobres de votación, actas de constitución y actas de escrutinio que han de servir, con carácter general, para las consultas populares de ámbito local que se convoquen en la Comunidad Foral de Navarra; o la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales. Por último, merece citarse la norma aprobada por la Diputación de Guipúzcoa, Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana.

Las consultas populares municipales deben de cumplir unas exigencias legales que determinan tanto la legislación estatal como la legislación autonómica. Pero, como hemos señalado, las previsiones estatales en la materia son muy restrictivas respecto a la utilización de estos instrumentos de democracia participativa, lo cual no impide su potenciación por la legislación autonómica y local. Por lo que respecta al ámbito autonómico, nos encontramos con Comunidades Autónomas que regulan las consultas populares de forma detallada, y otras Comunidades con algunas referencias, y por último, otras Comunidades Autónomas que todavía no han incidido de forma específica en la materia, aunque si de forma incidental mediante las leyes de Régimen Local.

En relación con todo ello, habría que destacar, a modo de premisa, el Dictamen de 21 de junio de 2001 del Consejo de Estado, relativo al proyecto de Real Decreto regulador del procedimiento de autorización por el Gobierno del Estado de las consultas populares, donde se optaba expresamente por “insertar la materia en el art. 149.1.18 CE en relación con las bases del régimen local: de esa manera resulta indiscutible la competencia del conjunto de la Comunidades Autónomas para ordenar las consultas populares municipales”. Junto a ello hay que considerar, tal y como hemos visto con anterioridad en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las diversas modalidades de referéndum, y en coherencia con lo previsto en el art. 149.1.32 CE para las Comunidades Autónomas, que el Gobierno de la Nación se reserva como competencia la autorización para la convocatoria de consultas populares de ámbito municipal, afectando de este modo a la propia organización de las corporaciones locales.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas, hasta las reformas estatutarias realizadas a partir del año 2006, regulaban las consultas populares municipales en las correspondientes leyes autonómicas de Gobierno o Régimen Local, salvo determinadas Comunidades Autónomas como Andalucía (Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía), y Navarra (Ley Foral de Navarra 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de Consultas Populares de ámbito local), que contaban con leyes específicas. Con posterioridad a las reformas estatutarias de 2006 las consultas populares parecen haber experimentado un cambio de localización

normativa. De este modo, su regulación se ha trasladado a los propios Estatutos, lo que ha sido cuestionado por la doctrina (Rodríguez, A., 2007, p. 879), y al posterior desarrollo legislativo por las cámaras autonómicas. De esta forma, las consultas se convierten en un contenido estatutario, con las consecuencias jurídicas correspondientes, especialmente por lo que a la modificación de los Estatutos mismos se refiere.

Asimismo, una novedad significativa de algunos de los Estatutos de segunda generación es que han establecido la celebración de una consulta popular por vía de referéndum para confirmar las reformas estatutarias (Seijas Villadangos, M^a.E., 2013, pp. 157-158). Ejemplos de ello los encontramos en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 248.3), en el de Aragón (art. 115.7 y Disposición transitoria quinta), en el de la Comunidad Valenciana (art. 81.5), y en el de Cataluña (art. 222.1.b y con interpretación conforme mediante Sentencia 31/2010, los arts. 222.1.d y 223.1.i.). Al respecto, existen ciertas semejanzas entre los mismos, como los límites para volver a someter a votación una propuesta de reforma no aprobada por el cuerpo electoral o una nueva propuesta de reforma, en un plazo de un año, en el caso de Andalucía, Comunidad Valenciana o Cataluña. Pero también encontramos ciertas particularidades, como en la Comunidad Valenciana, donde no se someterán a consulta popular por la vía del referéndum, las reformas que supongan sólo una ampliación de competencias. Asimismo, Aragón también contempla aspectos diferenciales respecto al resto de Estatutos de Autonomía, como el hecho de que las Cortes aragonesas, por mayoría de 2/3, decidirán si la reforma se somete a consulta popular por la vía del referéndum.

Los nuevos Estatutos de Autonomía, como sucede en otros ámbitos materiales, han pasado a asumir en sus contenidos lo que anteriormente correspondía al legislador autonómico en la materia, y de forma particular en lo que atañe a la participación ciudadana. En este sentido, han existido algunas posiciones doctrinales que han calificado esta situación como una línea federalizante del ordenamiento municipal (Font i Llover, T., 2008). Ello puede ser cierto, pero lo importante es señalar las consecuencias normativas que de ello se producen como son, según señalábamos con anterioridad, las referentes a la inclusión de esta materia en una norma, los Estatutos de

Autonomía, de diferente naturaleza jurídica, que se integran de forma directa en el bloque de constitucionalidad en el sentido de su consideración como normas interpuestas que se convierten en parámetro de constitucionalidad para apreciar la adecuación al ordenamiento jurídico de otras normas jurídicas, como pudieran ser tanto la legislación estatal, por razones de competencias, como la propia legislación autonómica, por razones de competencia y jerarquía normativa.

Las Comunidades Autónomas son competentes para desarrollar legislativamente las consultas populares en el marco municipal, debido a que las consultas populares se entroncan dentro de la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas estableciendo los mecanismos e instituciones que consideren apropiadas para su buen funcionamiento y la mejor implementación de sus competencias y materias. Y ello porque el régimen local tiene un carácter bifronte, que supone la incidencia en el mismo tanto de la legislación estatal, como de los Estatutos de Autonomía y de la legislación autonómica, lo que nos ha de conducir necesariamente a determinar si este carácter bifronte, defendido por nuestra jurisprudencia constitucional (STC 4/1981, 31/1981, 84/1982, 27/1987, 33/1993 ó 385/1993), es compatible o no con la autonomía local constitucionalmente garantizada, aunque no en los mismos términos y con la misma intensidad que la autonomía predicada de las Comunidades Autónomas.

No podemos obviar la preocupación que se aprecia en parte de la doctrina, que considera que el desarrollo de la competencia, tanto estatal como autonómica en materia de consultas populares locales, pueda ser contraria o no a la propia autonomía local. Y es que la única interpretación posible es que el régimen normativo de las consultas populares municipales se adecúe al principio de autonomía local y a la propia configuración de las mismas como entidades gubernamentales territoriales del Estado. Es decir, si es común entre la doctrina afirmar el concepto anfibológico del término Estado en nuestra Constitución, en el sentido que también son Estado las Comunidades Autónomas, esta misma consideración hay que predicar de todas las corporaciones locales, haciendo así efectivo el carácter complejo y compuesto de nuestro Estado. En conclusión, si lo anterior es cierto, como así creemos,

ello parece exigir un cambio importante en todas las normas, tanto estatales como autonómicas, que puedan regular un régimen jurídico de las consultas populares municipales contrario a estos planteamientos teóricos.

III. LAS CONSULTAS POPULARES A TRAVÉS DEL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

1. La regulación constitucional de la Autonomía Local

La administración local aparece regulada en nuestra Constitución en los arts. 140 a 142. En esta regulación se establecen los siguientes postulados:

1) La naturaleza de la autonomía de los municipios, que no es una mera descentralización administrativa sino una autonomía política, pues estas categorías conceptuales no se pueden diferenciar únicamente por la naturaleza de las potestades normativas de que disponen, como anteriormente hemos apuntado.

2) El régimen jurídico de la provincia, como entidad local con personalidad jurídica propia. A nuestro juicio, la autonomía predicada de esta entidad local es cualitativamente diferente de la atribuida a los municipios, pues la autonomía es una agrupación de municipios, que son los verdaderos titulares de la autonomía local.

3) El régimen jurídico de las haciendas locales.

Todo ello sin olvidarnos de lo dispuesto en el art. 137 CE donde se alude a la autonomía de municipios, provincias y comunidades autónomas “para la gestión de sus respectivos intereses”. Esta última referencia constitucional ha sido objeto de importantes críticas doctrinales, pues el concepto de interés no solo se reduce al ámbito competencial de que sean titulares todas estas entidades, sino que va más allá, pues al formar parte del Estado participan también en la determinación del interés general, que les proporciona un plus competencial, si se quiere más vago e impreciso, relacionado con la defensa de ese interés general al que anteriormente nos hemos referido.

2. La limitación de las consultas populares locales a las competencias de los entes locales

Los Ayuntamientos, en el ejercicio de su autonomía local, pueden plantear consultas populares en el marco de sus competencias, siendo las mismas uno de los múltiples mecanismos participativos existentes en defensa de sus intereses propios.

En la sentencia 103/2008 -que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria 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-, el Tribunal Constitucional realizó una distinción importante entre las consultas populares y la consulta popular por la vía del referéndum. Y señaló, asimismo, que las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.1.32^a de la Constitución no disponen de competencia para la regulación y establecimiento de consultas populares por la vía del referéndum, pues estas solo corresponden al ámbito de competencias estatales.

Por tanto, el Tribunal Constitucional determina que las características de las consultas populares por la vía del referéndum que sirven para diferenciarlo de otros tipos de consultas populares, son la existencia de un procedimiento específico y de carácter electoral, donde las personas participantes son las integrantes del censo, pero también cuando se consulta sobre competencias estatales o decisiones adoptadas por el constituyente. De esta forma las consultas populares por la vía del referéndum vendrían a ser una especie dentro del género consulta popular, mediante la cual no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre asuntos de interés público, sino aquella consulta en la que sólo participa estrictamente el cuerpo electoral y que se celebra de conformidad con los procedimientos y la normativa electoral; pero también porque afecta –en una interpretación polémica y ambigua del objeto de la consulta- a materias en las que están en juego los títulos competenciales del Estado o que afecten a aspectos adoptados por el constituyente (Carrasco

Durán, M., 2013, pp. 14-18). Se trata, en efecto, de una interpretación ciertamente controvertida que puede limitar –según viene entendiendo la doctrina- la capacidad de maniobra de las Comunidades Autónomas, por lo que queda por ver en qué medida la reciente normativa autonómica en materia de consultas populares es capaz de doblegar o flexibilizar la citada jurisprudencia constitucional.

En nuestra opinión como hemos venido sosteniendo, se impone una apertura o superación en cierto modo del criterio “título competencial” para abrir la posibilidad de las consultas a través del concepto de “interés”, pues si bien hay cuestiones en las que los municipios no ostentan el pertinente título competencial, indiscutiblemente pueden presentar un gran interés para la ciudadanía, lo que obliga a plantear la necesidad de considerar su posible consulta.

Cabe señalar, pues, que el contenido esencial de las consultas populares no resulta claro (Castellà Andreu, J. M^a., 2013, p. 126). Parte de la doctrina considera las consultas populares referendarias como aquellas en las que participa la totalidad del cuerpo electoral, y las no referendarias como aquellas en las que interviene un sujeto más amplio que el cuerpo electoral (Ibáñez Macías, A., 2013, pp. 102-103). Otros autores, consideran que si la Constitución utiliza el término genérico consultas para referirse de forma general a los instrumentos de participación directa para conocer la opinión de la ciudadanía en asuntos de interés, las consultas por vía del referéndum son un tipo singular (Carrasco Durán, M., 2013, p. 17).

Como ya hemos señalado, la Unión Europea incide en la conveniencia de incluir en los sistemas democráticos de los Estados miembros, instrumentos participativos para complementar la democracia representativa. Así la Carta Europea de Autonomía Local persigue la potenciación de las entidades locales en el proceso de construcción europea. Y ello en virtud de la idea de que la Unión Europea no es sólo una Unión de Estados, sino también una Unión de regiones y municipios, es decir una unión de pueblos europeos y de las estructuras territoriales en que estos se organizan.

La opción por un Estado descentralizado o no corresponde en efecto al poder constituyente estatal (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z. , 2011, p.

1433). Ahora bien, la idea de un poder constituyente de cada Estado es hoy difícilmente sostenible porque en la actualidad aquel tiene un carácter fragmentado (Balaguer Callejón, F., 2016, pp. 63-69). Es decir, también el derecho de la Unión se convierte en un límite a la acción del poder constituyente el cual, en nuestros días, no tiene la naturaleza de poder originario, *ex novo*, creador de un orden nuevo, tal y como fue configurado por los revolucionarios franceses.

En tal sentido, las consultas populares en el ámbito municipal en virtud de la autonomía local, son expresión de la democracia participativa y pueden reforzar la vida municipal española en la medida en que se implementen. Una apreciación que se asienta en la doctrina del Tribunal Supremo emitida en relación al referéndum vinculante, y que tiene un cariz diferencial que no es otro que su encuadre en el marco constitucional de nuestro Estado. Efectivamente, el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de junio de 1983, confirmaría la sentencia de la Audiencia de Bilbao de 30 de diciembre de 1980, en los siguientes términos: “esa naturaleza del referéndum nos acercaría al sistema de democracia directa o de concejo abierto, que se enraíza con el esplendor de la vida municipal de nuestro país”.

La LRBRL desarrolla la posibilidad por parte de los municipios, de celebrar consultas populares. En el art. 70 bis -modificado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre-, su apartado 1 dispone que “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. La LRBRL en su artículo 69 contempla dentro de su potestad de autoorganización, que los municipios implantarán aquellos mecanismos que consideren adecuados, con la excepción de aquellos que el Estado regule por Ley para el conjunto de municipios. No obstante, cabe la duda de si esta regulación, en la que se contempla la participación del Estado, es o no una injerencia en la organización de las administraciones locales, y posiblemente contraria a la autonomía local a la que anteriormente hemos hecho referencia.

El art. 71 LRBRL señala, por su parte, que “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”. La LRBRL reconoce en dicho precepto a los municipios la competencia en materia de consultas populares sobre aquellas cuestiones de especial relevancia para la vida local en el marco de las competencias cuya titularidad ostentan. Las consultas populares a nivel municipal podrán versar sobre cualquiera de las competencias que tenga el municipio, tanto atribuidas por la legislación estatal como por la estatutaria y la autonómica, salvo las referidas a la hacienda local. Por último, al Gobierno del Estado le corresponde autorizar o denegar la celebración de la consulta popular.

El legislador estatal considera, a nuestro juicio de manera insuficiente y poco respetuosa con la autonomía local, que las consultas populares locales se deben circunscribir al marco de las competencias propias de los ayuntamientos. Sin embargo, ante el presente supuesto nos encontramos en la LRBRL con un término poco preciso como es el de la “especial relevancia para los intereses de los vecinos” (Ibáñez Macías, A., 2013, p. 145). Y lo cierto es que es posible encontrar múltiples situaciones donde se producen acciones de especial trascendencia para las vecinas y vecinos que van más allá de las competencias municipales. En este sentido, por ejemplo, un consistorio no podría someter por la vía de consulta popular no refrendaría la construcción de una presa en su término municipal, que implica el traslado del núcleo urbano a otro emplazamiento dentro del municipio. Es una competencia que no se encuentra en el elenco de competencias propias municipales, pero que incide de forma unívoca en la vida municipal y en cada uno de los vecinos y vecinas de la localidad. En definitiva, podemos afirmar la existencia de un amplio número de asuntos en los que la ciudadanía ostente un significativo interés, pero de los que, sin embargo, sus municipios no resulten competentes. Es el caso, a modo de ejemplo, de la instalación de una central nuclear, la actividad

de una mercantil que pueda afectar a la sostenibilidad y el medioambiente, u otras cuestiones relativas al ámbito supramunicipal en las que se quiere pulsar la opinión de la ciudadanía respecto a las actuaciones de otras administraciones o gobiernos que les afecten. Todo ello teniendo en cuenta que la gobernanza multinivel no implica la estricta compartimentación de espacios y ni siquiera de competencias, sino la constante interacción y el permanente diálogo cooperativo entre los diversos niveles.

Por otra parte, existen posiciones doctrinales que cuestionan la necesidad de la autorización del Presidente del Gobierno para la realización de una consulta populares por vía de referéndum, planteando que es más bien una desconfianza en los mecanismos de control de la legalidad y de oportunidad, en un evidente descrédito de la propia autonomía local o, más grave aún, una desconfianza en la propia participación política (Uriarte Torrealdei, R., 2008, p. 247).

Todo ello sin olvidar, como hemos destacado reiteradamente, que el nivel de gobierno local es más adecuado que los niveles estatal y autonómico, para implementar propuestas que tengan como objeto superar la crisis democrática y de las instituciones representativas. Desde finales del pasado siglo e inicios del actual, las ciudades y el mundo en general están sufriendo importantes transformaciones dentro de unos cambios estructurales que afectan también a la participación de la ciudadanía, centrada fundamentalmente en el ámbito regional y local, por el número de participantes y la implicación que conlleva (Borja, J. y Castells, M., 1999, p. 11-22).

3. Las reformas legislativas: incremento de los instrumentos participativos y de las consultas populares en los entes locales

El régimen jurídico de la participación ciudadana en los entes locales sufre modificaciones con el objetivo de intensificar la participación de la ciudadanía y adaptarse a las nuevas realidades. En este sentido, el legislador estatal mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (que constituye la incorporación al

ordenamiento estatal de la Recomendación de Comité de Ministros del Consejo de Europa nº 19 de 2001, que se desarrolla principalmente en el Título X de la Ley y que afecta al “Régimen de organización de los municipios de gran población”), incide de forma general, a través de dicho Título X, en la participación de los ciudadanía en la vida pública a nivel local. En este sentido, la referida norma parece pretender incrementar la participación de la ciudadanía y su implicación en la vida política local. Además, como señala su Exposición de motivos “(...) existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece, y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación”. Por todo ello, se modifica la potestad de autoorganización de las entidades locales de gran población para que se produzca una participación efectiva con unos estándares mínimos.

Aunque el legislador es conocedor de la viabilidad de la implantación de estos instrumentos participativos a nivel municipal, ya que el ámbito local es el escenario natural de la participación ciudadana (Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S., 2013, p. 23), es también consciente de las dificultades de implementación que se puedan producir en las ciudades de mediano y gran tamaño. Pero esta posible intención del legislador debe ser cuestionada, pues lo único cierto es el reconocimiento a la ciudadanía de su derecho de participación en todos los asuntos públicos municipales, con independencia de cual sea el tamaño de la población en que vive. Mantener lo contrario sería una grave violación del propio principio democrático, porque supondría la minusvaloración de los derechos fundamentales de aquellos y aquellas que viven en grandes ciudades.

La Ley favorece la participación ciudadana, posibilitando que los consistorios puedan establecer aquellos órganos que consideren adecuados para realizar

una gestión desconcentrada. Los límites a dicha capacidad autoorganizativa en virtud de la autonomía local se establecen en el propio principio de unidad de gobierno y gestión del municipio (Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z., 2011, pp. 1434-1436).

Pero no podemos olvidar que la finalidad de la ley no es fomentar la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia participativa, sino que en realidad lo que pretende es una nueva organización municipal que conduzca a un fortalecimiento de la posición presidencialista del Alcalde, y a una disminución de la representatividad de los órganos colegiados, como sucede con los plenos del Ayuntamiento. Y ello en base a una utilización no espúrea de diferenciación entre grandes y pequeñas ciudades. Esta diferenciación que el legislador pretende establecer entre pequeñas y grandes ciudades puede, por otro lado, plantear el problema de si nos encontramos en un ejercicio discriminatorio de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1º CE). Precepto que no impone una absoluta uniformidad, pues el mantenimiento de esas condiciones básicas es perfectamente compatible, como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 84/1986, con la existencia de singularidades que no contravengan los principios constitucionales.

Asimismo hay que destacar que la ley referenciada, en su preámbulo, dispone que “En el ámbito de las competencias locales, debe señalarse que la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito, es de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados”. La implantación de nuevos mecanismos participativos en el ámbito local ha ocasionado algunas críticas por el incremento de estos mecanismos y por la composición de los mismos. Muestra

de ello son los consejos sociales de ciudad, que deben de tener una composición reducida para que puedan ser operativos y a su vez emitan criterios nítidos (Merino Estrada, V., 2005, p. 205). Otros ejemplos son los Consejos Sociales de la Ciudad (art. 131 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), o la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones dependientes del Pleno (art. 132, Ley 57/2003, de 16 de diciembre).

También dicha Ley en su art. 128 señala que “1. Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. 2. Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que deberán de gestionarse por los distritos, en su conjunto”. Con ello recoge un mandato dirigido a los municipios de gran población para la creación de los concejos de distrito, aunque sin concretar un plazo para su creación y puesta en funcionamiento. Estos concejos pretenden la participación de la ciudadanía en los asuntos municipales que afectan a la demarcación territorial donde reside la ciudadanía dentro del municipio. Pero con respecto a la participación destaca para los municipios de gran población la obligación de aprobar un Reglamento de participación, todo ello respetando el principio de autonomía local que permitirá a cada ayuntamiento aprobar el reglamento más adecuado para su municipio o ciudad. En cuanto a los reglamentos de participación, éstos deben favorecer la participación ciudadana municipal y ser un elemento dinamizador, y no burocratizar o politizar la participación, pues estarían impidiendo en realidad que el ámbito municipal fuera un escenario privilegiado para la democracia local (Ruíz-Rico Ruíz, C., 2016, p. 272-273).

En consecuencia, la Ley dedica gran parte de su articulado a la puesta en funcionamiento de nuevas vías participativas por parte de los entes locales. En tal sentido, hay que destacar la asimetría existente entre unos municipios y otros, en cuanto al número de procedimientos participativos implementados e incluso entre unas legislaturas y otras dentro de una misma localidad. En

definitiva, la puesta en práctica de la democracia participativa depende mucho del liderazgo de la Alcaldía, del voluntarismo político, de la estructura del equipo de gobierno municipal, de las propias estructuras administrativas participativas, y de la composición del pleno. E igualmente un elemento a destacar al respecto, es la trazabilidad en la adopción de las decisiones resultado de un proceso participativo; es decir, sí los proponentes, durante la consulta popular de una cuestión de interés municipal, son sus principales beneficiarios.

En tal sentido, uno de los instrumentos de participación ciudadana que ha tenido mayor implantación en España, han sido los presupuestos participativos. Y es que si analizamos las diversas acciones, mejoras o proyectos que obtienen financiación, y lo hacemos desde la perspectiva de la trazabilidad del proceso participativo, apreciaremos en un gran número de casos que existe una identidad entre solicitantes y beneficiarios. Este último aspecto, aunque no es determinante, si es un indicador de la calidad democrática del proceso participativo y de la adecuada capacidad de gestión de las personas que coordinen el proceso participativo; en definitiva, de su liderazgo y de su visión como gestor público para ofrecer soluciones que redunden en el bien común de la ciudadanía.

En consecuencia, aunque es deseable que en los presupuestos participativos las personas incluyan aspectos que les interesen directamente, a instancias de quién coordine el proceso resultaría conveniente aportar otras mejoras para su ciudad o municipio que tuvieran un alcance general. En definitiva, si la ciudadanía propone una mejora más allá de sus intereses particulares, pensando en el interés general o en el bien común, mejoraremos no solo la trazabilidad de la calidad de la decisión, sino la propia calidad democrática de nuestro municipio o ciudad.

Entre ellas, destacan las vías telemáticas que favorecen la posibilidad de participación de muchos ciudadanos y ciudadanas dadas las condiciones flexibles con las que cuenta, y que las hacen muy adaptables a la disponibilidad de la ciudadanía. Sin embargo, esta implantación de nuevas vías de participación no deben acarrear el abandono de las formas tradicionales de consultas populares por la ciudadanía; es más lo deseable es la convivencia de

ambas formas (Álvarez Conde, E. , 2010, pp. 92-95). La posibilidad de conciliar formas de consulta popular tradicionales con las nuevas formas de consultas populares que permiten las tecnologías de la información y la comunicación, posibilitan un menor sesgo participativo de la ciudadanía y, sobretudo, suponen una adaptación de los poderes públicos a las exigencias ciudadanas. Cabe tener en cuenta, no obstante, la necesidad de incidir en la brecha digital que puede suponer un obstáculo importante para la participación de un sector de la ciudadanía que no tiene acceso o no conoce las nuevas tecnologías. Por ello es conveniente que si un proceso consultivo se realiza mediante nuevas tecnologías, de forma subsidiaria exista una vía simultánea que garantice el acceso a la participación de aquellas personas sin conocimientos ni recursos tecnológicos. Lo más conveniente será, pues, que los procesos participativos combinen la consulta popular presencial y las consultas populares mediante medios tecnológicos, pues así se garantiza una adecuada respuesta a la participación ciudadana, de un modo integral, favoreciendo la conciliación de la vida de la ciudadanía con los procesos participativos.

No debe dejar de señalarse, por último, que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 41/2016 y 111/2016, configura una serie de controles sobre la administración local a través del principio de estabilidad presupuestaria, que pueden condicionar la autonomía local misma.

Es decir, los Ayuntamientos no podrán acometer algunas de sus actuaciones si se superan unos determinados límites en virtud de la estabilidad presupuestaria, cuestión que puede condicionar las capacidades que les corresponden en virtud de la autonomía local. En tal sentido, la limitación presupuestaria puede condicionar la agenda local de participación, al no disponer de recursos económicos suficientes para implementar políticas municipales o infraestructuras acordadas en procedimientos participativos. Además, la prioridad de abono o amortización de deuda municipal y el pago de gastos corrientes, pueden suponer un elevado porcentaje del presupuesto municipal, lo que puede limitar los procesos participativos o las cuantías

económicas necesarias para el desarrollo de los acuerdos o propuestas participativas de la ciudadanía.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aunque resulte obvio decirlo, la participación ciudadana, y más en concreto las consultas populares, son uno de los mecanismos que sirven para mitigar la desafección política de la ciudadanía y para mejorar la percepción de la ciudadanía respecto a sus gobiernos y administraciones. En tal sentido, cobran relieve tanto para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión municipal, como para generar una verdadera implicación ciudadana en los asuntos públicos representando una profundización real de los derechos de participación, aunque el alcance de ambos objetivos resulte, ciertamente, ambicioso y complejo de alcanzar todavía a la luz de las experiencias habidas.

En cualquier caso, la participación ciudadana es un instrumento para la calidad democrática del municipio y para la correcta implementación de los resultados de los mismos procesos participativos, aunque para ello todavía resulte necesario reforzar la cultura participativa, que se aprende y que difícilmente surge de modo espontáneo en nuestras modernas sociedades (más allá de la participación a través de redes sociales), en un costoso intento por afianzar una verdadera ciudadanía activa y autorresponsable.

Sabido es que el ámbito local es un espacio especialmente adecuado para la implantación de las consultas populares municipales, debido a la proximidad de la ciudadanía con las diversas cuestiones públicas de trascendencia que se planteen y su vinculación con posibles alternativas. Pero también lo es que se necesitará un ejercicio atento por parte de las autoridades locales para responder, con un adecuado ejercicio de autorresponsabilidad, a las demandas de consultas populares a la luz de las propias características de cada municipio.

En efecto, la autonomía local constitucionalmente garantizada permite a las Corporaciones Locales establecer los mecanismos específicos y adecuados conforme a las especificidades de cada corporación local y de cada proceso

participativo. La autonomía local hace posible que cada localidad implemente el mecanismo más acorde al proceso de consulta y a la naturaleza de la decisión planteada, cuestión que permite dar respuesta a la diferente morfología de los consistorios españoles. Y es que aunque las consultas populares deben referirse a las competencias de las mismas, no podemos negar la existencia de un plus competencial adicional que está en función de los intereses propios a que se refiere la LRBRL, y cuyo significado hemos venido apuntando. Flexibilizar el concepto de “competencia municipal” parece un reto pendiente y un esfuerzo necesario. Por ello resulta imprescindible plantear la posibilidad de que los Ayuntamientos, en uso de su autonomía local, puedan instar procesos de consultas populares sobre cuestiones de interés o trascendencia municipal, pues aunque no posean esas competencias existe una afectación directa para la ciudadanía por estar la misma integrada en la vida municipal. Ejemplo de ello pueden ser las cuestiones medioambientales, donde los Ayuntamientos disponen de competencias a partir de 50.000 habitantes, aunque todos disponen de competencias sobre materias afines pero no del medio ambiente, como puede ser la recogida de residuos sólidos urbanos (RSU). Los ejemplos pueden ser muchos y muy variados, pero una de las preguntas clave, a modo de ejemplo, podría ser si un Ayuntamiento de 10.000 habitantes está habilitado para plantear una consulta popular sobre la instalación o no en su término municipal de una planta de tratamiento de RSU. Desde una perspectiva competencial la respuesta negativa es evidente. Sin embargo, sería difícil negar que ésta sea una cuestión de interés o evidente trascendencia para las vecinas y vecinos de dicha localidad. En definitiva, es relativamente fácil apreciar una disyuntiva entre los conceptos de competencia e interés local en los procesos de consultas populares, que merece ser analizada de forma pormenorizada en estudios posteriores.

Desde la propia configuración transversal de la democracia participativa, que parece haber llegado para instalarse en nuestros sistemas políticos, el concepto anfibiológico de Estado que se desprende de nuestra Constitución - un Estado complejo y compuesto, una gobernanza multinivel-, nos lleva a defender la idea de que forman también parte de dicho Estado las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Por ello se justifica la

autonomía local de los entes locales como uno más de los elementos nucleares de nuestro sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Conde, E. (2010): Consultas Populares, Deliberación, Revista para la mejora de la calidad democrática, número 1, año 2010, pp. 89-110.
- Arroyo Gil, A., (2016): Relaciones intergubernamentales. Comunidades Autónomas y Gobierno Local, en Tudela Aranda y Garrido López, C. (Coord.s), La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia: Tirant-lo Blanch, pp. 123-154.
- Balaguer Callejón, F. (2016): Regeneración democrática y reforma constitucional, en Tur Ausina, R. (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática, Madrid: Dykinson, pp. 61-82.
- Balaguer Callejón, F. (Dir.) (2007): Reformas Estatutarias y distribución de competencias, Sevilla: Consejería de Justicia y Administración Pública.
- Borja, J. y Castells, M. (1999): Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid: Taurus.
- Bustos Gisbert, R., (2017): Calidad Democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo, Madrid: Marcial Pons.
- Carrasco Durán, M. (2013): Referéndum versus consulta, en Revista De Estudios Políticos, número 169, año 2013, pp. 13-41.
- Castellà Andreu, J. M^a. (2013): Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?, en Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, número XIV, año 2013, pp. 121-155
- Díaz Revorio, F. J.(2016): Regeneración Democrática: grandes retos e incidencia de al descentralización política. El caso Español, en Tur

- Ausina, R. (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática, Madrid: Dykinson S. L., pp. 119-148.
- García Aranda, S. (2016): La Autonomía Local en la Doctrina y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Revista de Derecho de la UNED, número 18, pp. 225-252.
 - García Aranda, S. (2013): La Autonomía Local en España, Madrid: Editorial Universitas S.A..
 - García Rubio, F. (2005): La participación ciudadana en la Administración Local y las nuevas tecnologías. Un análisis de su régimen jurídico, Villoria, M. (Ed.), Participación ciudadana en grandes ciudades, Dykinson: Madrid, pp. 330-349 .
 - Ibáñez Macías, A., (2013): Los referendos regional y local en el Estado autonómico: Sus bases y límites constitucionales, en Revista Vasca de Administración Pública (R.V.A.P.), número 97, año 2013, pp. 97-138.
 - Ibáñez Macías, A. (2005): El referéndum local en España: régimen jurídico, Cádiz: Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones.
 - Merino Estrada, V. (2005): Los Concejos sociales de Ciudad: Anotaciones sobre su configuración funcional en la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 296-297, año 2005, pp. 387-399.
 - Muñoz Machado, S (2011): Tratado de Derecho Municipal, tercera edición, Madrid: Iustel.
 - Pascual Esteve, J. M^a. (2011): El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores, Valencia: Tirant lo Blanc.
 - Osorio de Rebellón Yohn, A. (2003): Municipio y educación ciudadana. Tocqueville ante el papel educativo de la política local, en ESE: Estudios sobre educación, número 5, año 2003, pp. 1-11.

- Pflueger Tejero, E. (2016): Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid, en Revista Jurídica de la comunidad de Madrid, número 2016, año 2016, pp. 1-31.
- Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z. (2011): Participación ciudadana en el ámbito local, en: Muñoz Machado, S. (ED.), Tratado de Derecho Municipal, tercera edición, Madrid: Iustel, pp. 1419-1466.
- Rodríguez Vergara, A. (2007): Las consultas populares, en: Balaguer Callejón, F. (Dir.), Reformas Estatutarias y distribución de competencias, Sevilla: Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 875-886.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2016): Los Ayuntamientos ante al regeneración democrática tras la reforma de la Administración Local, en Tur Ausina, R. (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática, Madrid: Dykinson S. L., pp. 267-278,
- Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S. (2013): El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo, en Revista de Estudios Jurídicos, número 13, año 2013, pp. 1-33.
- Ruiz-Rico, Ruiz, C. (2013), La transparencia en el derecho autonómico: un análisis constitucional, en Cuadernos Manuel Giménez Abad, número 6, año 2013, pp. 192-202.
- Sánchez González, J. F. (2015): La reconstrucción de la autonomía local, Madrid: Reus.
- Seijas Villadangos, M^a. E. (2013): Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía, en Sáenz Royo, E. y Contreras Casado, M., La participación política directa. Referéndum y consultas populares, Zaragoza: Editorial Comuniter S.L., pp. 131-172.
- Sueli Cock, V. (2010): Federalismo en teoría y práctica. El caso Español como Proceso Federal. Estudio de la Autonomía Regional y Local en los Sistemas Federales, Lisboa: Editorial Juruá.
- Tocqueville, A. (1999): La Democracia en América, Madrid: Alianza.

- Uriarte Torrealdei, R. (2008): Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico, en Revista Vasca de Administración Pública, número 82, año 2008, pp. 227-257.

II. Artículo de revista SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2019) “Las consultas populares: instrumentos de participación ciudadana para la elaboración de las Nuevas Agendas Urbanas”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, Año 27, núm. 97, pp. 140-141.

- www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4385

Se transcribe a continuación:

Las consultas populares instrumentos de participación ciudadana para la elaboración de las Nuevas Agendas Urbanas

Francisco Javier Sanjuán Andrés, área de Derecho Constitucional, Dpto. de Ciencia Jurídica, Universidad Miguel Hernández de Elche

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 pretenden un desarrollo sostenible principalmente en los ámbitos económicos, sociales y medioambientales de los Estados. Son 17 Objetivos que se materializan en múltiples acciones e indicadores, aunque la conservación del patrimonio se inserta como una cuestión transversal y no como un objetivo específico concreto. Sin embargo, la regulación de forma transversal de la conservación del patrimonio en las agendas urbanas tiene que valorarse de forma positiva, ya que constituye un elemento principal para la consecución e implementación de las medidas que desarrollan los ODS.

Dada la naturaleza jurídico-política de los Estados y la existencia de diversos niveles de gobierno, es imprescindible la implicación de todos ellos en la consecución de políticas públicas para la alcanzar los citados objetivos. En otras palabras, lograr los ODS depende de una implementación de actividades en cada nivel de gobierno-administración. Fruto de ello se celebró en la ciudad de Quito la Conferencia Hábitat III que desarrolla la Nueva Agenda Urbana (HABITAT, 2016). La Nueva Agenda Urbana (NAU) establece un futuro más sostenible, donde el conjunto de la ciudadanía disponga de los mismos

derechos, beneficios u oportunidades, siendo el espacio urbano “un medio para lograrlo” (HÁBITAT, 2016). Es por ello que los Ayuntamientos juegan un papel decisivo en la implementación de los ODS en las Nuevas Agendas Urbanas a nivel local, en nuestras ciudades. No podemos obviar que las ciudades son el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, que puede ser partícipe de los nuevos retos estratégicos en su desarrollo. Además, se fomenta la necesaria implicación de la ciudadanía en el espacio público para materializar y hacer efectivos los ODS. Por tanto, las Nuevas Agendas Urbanas son una forma de consecución de los ODS de abajo a arriba, de las ciudades a lo global.

La participación de la ciudadanía es indispensable para la elaboración y desarrollo de las Nuevas Agendas Urbanas. Además la implementación de estos procesos participativos constituyen no sólo una oportunidad para la ciudadanía de participar en diseñar su nueva ciudad protegiendo y conservando los elementos de patrimonio local, sino que también favorece la calidad de la democracia a nivel local. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos reduce la desafección ciudadana y fomenta la implicación de las personas en los asuntos de su localidad. Por tanto, la participación ciudadana complementa a la democracia representativa presente en la actualidad en todos los sistemas de gobierno local de España, salvo la excepción del régimen de Concejo abierto para pequeños municipios. Es por ello que las consultas populares se convierten en un medio por el cual la administración local hace partícipe a la ciudadanía para conocer su posición en las medidas o acciones de la Nueva Agenda local. Igualmente son instrumentos que admiten una participación menos rígida que otras formas – pudiendo participar personas mayores de edad o que no tengan la nacionalidad-, y por tanto favorecen la adecuación de los procesos participativos a las circunstancias e incentiva de manera decisiva el compromiso de la ciudadanía con sus administraciones y gobiernos locales. Cabe señalar que las consultas populares se pueden realizar por medios tecnológicos o en sesiones presenciales, aunque consideramos adecuado no realizar una consulta popular únicamente por medios tecnológicos debido a que sigue existiendo un grupo cada vez más pequeño de personas sin alfabetización digital. Sin embargo, cualquier consulta popular presencial puede

contar con la posibilidad telemática para que puedan participar las personas que no asistieron a la sesión presencial.

Por último, cabe señalar que desarrollo de la ciudad no es contrario a la protección del patrimonio, y ahí juega un papel fundamental la participación ciudadana para conocer la posición de la ciudadanía al respecto de la configuración de las Nuevas Agendas Urbanas y cómo consideran que deben incluir el patrimonio local a las mismas o su postura para incorporar el patrimonio en las políticas culturales urbanas. La participación de ciudadanía deberá posibilitar la participación individual y de colectivos o agentes sociales y económicos de la ciudad.

No obstante, en España las Nuevas Agendas Urbanas a nivel local se aprobarán por los plenos de las corporaciones locales, pero no pueden aprobarse sin una participación ciudadana de calidad. En definitiva, los Ayuntamientos de nuestras ciudades precisarán de procedimientos deliberativos con la ciudadanía para adoptar las políticas, planes estratégicos o la Nueva Agenda Urbana que afectan al territorio, a elementos culturales o patrimoniales de la ciudad para determinar los nuevos espacios públicos, desarrollos urbanos y la conservación y protección del patrimonio. Igualmente cada ciudad tiene sus particularidades y características específicas que podrá contemplar en la Nueva Agenda Urbana haciendo efectivo el principio de autonomía local de los entes locales.

Bibliografía

CASTILLO MENA, A. (2016) Relaciones entre ciudadanía y agentes patrimoniales desde la perspectiva de la investigación académica: retos pendientes en la gestión del patrimonio cultural. *Revista PH* [en línea], n.º 90, 2016, pp. 205-207 <<http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/3802>> [Consulta: 30/04/2019]

MUÑOZ MACHADO, S. (1977) Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista de Administración Pública*, n.º 84, 1977, pp. 519-536

TUR AUSINA, R.; SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2018) Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º. 15, 2018, pp. 169-187

III. Capítulo de libro SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2019) “Estudio del régimen jurídico de las consultas populares en España”. En *IV Jornadas Doctorales Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad de Murcia (EIDUM)*, Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. Volumen IV, pp. 390-395.

- <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=731197>

Se transcribe a continuación:

Estudio del régimen jurídico de las consultas populares en España

F. J. Sanjuán Andrés⁵⁵⁴

La tesis doctoral realiza un análisis y estudio de los diversos mecanismos de democracia participativa, pero ocupándose de forma particular en las consultas populares.

El estudio examina desde una perspectiva multinivel los diferentes regímenes jurídicos que regulan las consultas populares y su práctica, para lo que se requiere proceder a una rigurosa conceptualización sobre la tipología democrática y, en concreto, sobre las ambiguas fronteras que existen entre la democracia participativa y la democracia directa, así como desde su complementariedad con la democracia representativa.

Por otra parte, con la utilización de la metodología propia del Derecho comparado permite ofrecer una comparación respecto a la implementación de los mecanismos de consultas populares en otros Estados con respecto a España, y en sus diferentes niveles de gobierno y/o administración.

En primer lugar, en cuanto a la estructura de la tesis doctoral dispone de dos partes, una primera dedicada a las consultas populares y la democracia, y una segunda parte, que se centra en las consultas populares en España, en

⁵⁵⁴ Profesor Ayudante de Derecho Constitucional, Universidad Miguel Hernández de Elche. Departamento de Ciencia Jurídica, fsanjuan@umh.es.

concreto analizando todos los niveles de gobierno-administración: estatal, autonómico y local, con sus dos niveles: provincial y municipal.

Previamente al estudio, se dispone de un apartado de introducción donde se detallan las metodologías que se utilizan en la elaboración del trabajo, los objetivos y una aproximación a los contenidos de la tesis doctoral.

Por último, el apartado conclusiones detallará de forma pormenorizada las conclusiones derivadas del proceso de investigación que conlleva la tesis doctoral, determinado el alcance de los objetivos alcanzados.

Para finalizar, se ofrecerán de forma sistematizada las múltiples fuentes utilizadas: bibliografía, legislación y normativa, jurisprudencia, *urls* consultadas (...).

En segundo lugar, respecto a la metodología que se emplea en la elaboración de la tesis doctoral es la propia de la Ciencia Jurídica, complementando con los instrumentos y metodología del Derecho Comparado. Por tanto la revisión de las diferentes fuentes normativas, jurisprudenciales, junto con la casuística de la implementación de los diferentes tipos de consultas populares en cada nivel de gobierno, precisan previamente de una profunda revisión bibliográfica de la materia para determinar el estado de la cuestión objeto de la tesis doctoral.

En tercer lugar, los principales objetivos de la investigación son los siguientes:

- Concretar y precisar el concepto de consulta popular.
- Contextualizar el régimen de las consultas populares en el marco tipológico democrático.
- Determinar el régimen jurídico de las consultas populares en los diferentes niveles de gobierno y administración del Estado español.
- Examinar y estudiar la regulación de las consultas populares y la posible doctrina jurisprudencial al respecto.
- Evaluar la implementación de los mecanismos de democracia participativa y las consultas populares en España.

- Conocer y sistematizar la regulación y práctica de las consultas populares en otros estados.
- Observar la viabilidad de propuestas dirigidas al incremento de las consultas populares, con el objetivo prioritario de reducir la desafección política.
- Plantear posibles soluciones ante la ausencia o las lagunas existentes en algunas cuestiones de las consultas populares en nuestro Estado.
- Determinar si las consultas populares son un nuevo paradigma de relación entre ciudadanía y gobernantes que mejora nuestras democracias o simplemente son un procedimiento más de los actuales sistemas democráticos.

En cuanto lugar, y por último en relación al estado actual del tema objeto de investigación y sus justificación, tenemos que señalar que en nuestros días las consultas populares constituyen una de las temáticas de vigente actualidad en el ámbito de la Ciencia Jurídica y, de forma específica, para el Derecho Constitucional. No obstante aunque en los últimos años han aumentado el número de estudios y artículos científicos, existe la necesidad de un estudio completo al respecto, como puede ser la propuesta de tesis doctoral que se plantea. En definitiva la vigencia e interés de las consultas populares, y al ausencia de un atención en profundidad por parte del Derecho Constitucional justifica la necesidad de realización de la tesis doctoral que se presenta en esta breve contribución.

Tampoco podemos obviar que tradicionalmente la Ciencia Política o la Ciencia de Administración, se habían ocupado del estudio de la participación ciudadana y las consultas populares. Por ello se precisa un análisis jurídico, y específicamente desde la perspectiva de la disciplina del Derecho Constitucional. Debido a que el Derecho Constitucional entre sus principales cuestiones de estudio y análisis, se ocupa de los derechos de la ciudadanía y a la distribución competencial. Las consultas populares son, pues, un instrumento de democracia participativa, en algunos casos directa, para ejercer el derecho de participación política de la ciudadanía pero también una mecánica de actuación de las instituciones públicas, gobiernos y administraciones, que sirven para conocer el sentir de sus representados y

representadas sobre una cuestión de trascendencia pública, pero también para interactuar con otros niveles de gobierno. Esta última cuestión nos hace que entre los principales objetivos de la investigación se encuentre la delimitación del concepto de consultas populares y un intento de ofrecer una definición o acepción acorde a nuestro tiempo y a nuestro Estado.

Los nuevos instrumentos democráticos de participación pretenden reducir la desafección ciudadana, es decir esa distancia entre representantes y ciudadanía. Al respecto la reforma de los Estatutos de Autonomía, entre los años 2006 y 2011, que dieron lugar a los conocidos como Estatutos de Autonomía de segunda generación, incluyeron numerosas innovaciones para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y de forma concreta las consultas populares e incluso las consultas populares por la vía del referéndum para casos determinados.

La participación ciudadana, es sinónimo de diálogo y concertación, de respeto y pluralidad, de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas y de cohesión social en la sociedad plural en la que vivimos. En definitiva podemos afirmar que la participación ciudadana en los asuntos públicos, constituye uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la democracia, y por ende los Estados sociales y democráticos de Derecho.

La participación ciudadana beneficia la cohesión de la propia sociedad civil, favorece los debates dentro de la ciudadanía, convirtiéndose en un elemento que la Administración debe preservar para favorecer la salud democrática de nuestras sociedades. La implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos hace que asuma corresponsabilidad, refuerce su sentimiento de pertenencia a la comunidad, e igualmente, la Administración y los gobiernos conozcan las necesidades y expectativas que poseen las ciudadanas y ciudadanos.

La participación activa de la ciudadanía es uno de los rasgos de las democracias actuales, la ciudadanía, es y será, según todos los indicios, actor principal. En este sentido, la proliferación en todos los niveles de gobierno de mecanismos participativos, es una tendencia de contar cada vez más con la ciudadanía y su opinión previa a la implementación de nuevas políticas o de acciones de gobierno. Aunque exista un número creciente de procesos

participativos, no se puede obviar la existencia de muchos obstáculos y fuertes objeciones para su implementación. Las consultas populares son uno de los principales medios de la democracia participativa.

Ahora bien, esos ecos de participación ciudadana materializados en instrumentos de democracia directa y/o participativa se muestran en diversas regulaciones y alcanzan un reconocimiento jurídico mediante una articulación por parte de los poderes públicos que exige un adecuado nivel de complementariedad entre las diversas instancias de gobierno.

La necesidad de una relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción del gobierno y de integración de quienes viven en su territorio constituye el objeto de la participación ciudadana.

Sin embargo no sólo se encuentran presentes en nuestras sociedades valoraciones que propician el desarrollo de la democracia participativa, más bien existe un cierto sentir en cuanto a la democracia representativa, con consideraciones que apuntan a una crisis democrática e institucional, determinándose al respecto diferentes causas: partidos oligárquicos, ocaso del Parlamento, crisis de la relación representantes/representados, monopolización de la esfera pública por parte de los medios de comunicación, o pocos ámbitos de participación ciudadana.

Actualmente existe una tendencia que pretende la evolución desde el sistema de democracia representativa hacia la democracia deliberativa o incluso directa, como instrumentos para complementar la democracia representativa.

La democracia se está orientando, en definitiva, hacia un modelo normativo deliberativo. Con todas las variantes que existen en estos momentos, se enfatiza la discusión, el razonamiento y el juicio público. Su objetivo es recuperar la voluntad popular conformada a través del razonamiento público de la ciudadanía, porque el principio de legitimidad de la democracia deliberativa es precisamente la deliberación pública de ciudadanos y ciudadanas libres e iguales.

Para el análisis de la cuestión es preciso examinar los antecedentes históricos y apreciar que, no debemos de referirnos a la disyuntiva histórica entre democracia directa y representativa, más bien podemos hablar de una

complementación de ambas, con la articulación de mecanismos de democracia directa en los sistemas de democracia representativa de forma subsidiaria.

La participación ciudadana se convierte en un mecanismo de control del poder que implica, por ello mismo, ciertas reticencias a su implementación por parte del personal directivo de las Administraciones y de los miembros de sus ejecutivos. Ese control de la ciudadanía puede ser la respuesta a la tradicional cuestión planteada por BOBBIO: *¿quién vigila al vigilante?*. El incremento de la participación favorece la implantación de nuevos mecanismos que ejercen como instrumentos de control, permitiendo mitigar las disfunciones de la democracia representativa, pero sobretodo reduciendo la distancia entre representantes y representados para configurar una ciudadanía más comprometida con el devenir de sus sociedades y sus democracias.

La clásica dicotomía entre representantes-representados es una relación que pierde vigencia en nuestras actuales sociedades, pues en estos momentos prima una nueva concepción de la relación de colaboración representantes y representados que implica la reducción de las distancias que tradicionalmente les separaban.

La participación ciudadana y las consultas populares posibilitan la participación de la ciudadanía a dos niveles, colectivo e individual, siendo de especial relevancia la posibilidad de realizarlo de forma individual, ya que nuestra Constitución Española en diversas ocasiones promulga la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero está en la gran mayoría de casos se plasma de forma colectiva.

Las consultas populares deben de desarrollarse de forma particular, es decir atendiendo a las características del proceso, la institución que la convoca y al conjunto de la ciudadanía a quién va dirigido. Una vía de consultas populares no refrendaría no tiene por qué ser adecuada para dos supuestos iguales en cuanto al asunto, pero que difieran, por ejemplo, por sus características demográficas o geográficas.

Los fundamentos constitucionales para la participación política los encontramos en la Constitución Española en su artículo 23, que es uno de los

artículos más representativo de la misma en el ámbito participativo, aunque existe en nuestro texto constitucional otras muestras del fenómeno participativo en los artículos 9.2, 48, 105, 125, 129. Si lugar a dudas es él baluarte de la participación en nuestro ordenamiento. El ámbito constitucionalmente relevante es la participación política, por consiguiente, «*de una manifestación de la soberanía popular*», que puede ejercerse de forma directa, mediante las consultas populares previstas en la propia Constitución, o a través de representantes. Es por ello que es necesario estudiar las consultas populares estatales por la vía del referéndum, y la posibilidad de implementar otras figuras participativas. Aunque existen diversos mecanismos de participación estatal, tenemos que señalar la escasa regulación de las consultas populares a nivel estatal.

La viabilidad de las consultas populares en el ámbito autonómico se convierte en un elemento central de la tesis doctoral, pues en él confluyen dos cuestiones necesitadas de un riguroso análisis científico, como son la concreción de los derechos estatutarios de participación política por un lado, y por otra, la distribución competencial. Asimismo analizaremos las consultas populares a nivel local, tanto las municipales como las provinciales, como señalábamos con anterioridad respecto a la estructura de la tesis doctoral.

Por último, no podemos obviar “*la cuestión catalana*” o los diversos procesos participativos implementados en Cataluña, para conocer la opinión de la ciudadanía en cuestiones secesionistas. El caso Cataluña, merece ser analizado no sólo desde la perspectivas anteriores, ni no también desde el derecho comparado, y haremos un análisis al respecto pero con ciertos límites, ya que el objeto son las consultas populares en España y no la llamada “*cuestión catalana*”.

En definitiva, la presente propuesta que detalla la tesis doctoral pretende contribuir a colmar una de las lagunas existentes para la disciplina del Derecho Constitucional, en cuanto al estudio de los mecanismos de participación ciudadana, y en concreto en cuanto a las consultas populares en sus diversas modalidades, y no únicamente aquellas que se celebran por vía del referéndum.

Referencias

Alonso de Antonio, A. L. (2015). Análisis constitucional de la Ley catalana de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Cizur Menor, España: Thomson Reuters Aranzadi.

Álvarez Conde, E. (2010). Consultas populares. *DELIBERACIÓN, Revista para la mejora de la calidad democrática*, 1, 89-110.

Arroyo Gil, A., (2016). Relaciones intergubernamentales. Comunidades Autónomas y Gobierno Local. En J. Tudela Aranda y C. Garrido López (Coord.s), La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia, España: Tirant-lo Blanch, 123-154.

Balaguer Callejón, F. (2016). Regeneración democrática y reforma constitucional. En R. Tur Ausina (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática. Madrid, España: Dykinson, 61-82.

Balaguer Callejón, F. (Dir.) (2007). Reformas Estatutarias y distribución de competencias. Sevilla, España: Consejería de Justicia y Administración Pública.

Borja, J. y Castells, M. (1999). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, España: Taurus.

Bustos Gisbert, R., (2017). Calidad Democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo. Madrid, España: Marcial Pons.

Carrasco Durán, M. (2013). Referéndum versus consulta,. *Revista de Estudios Políticos*, 169, 13-41.

Castellà Andreu, J. M^a. (2013). Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?. En *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 121-155.

Díaz Revorio, F. J.(2016). Regeneración Democrática: grandes retos e incidencia de al descentralización política. El caso Español. En R. Tur Ausina (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática, Madrid, España: Dykinson S. L., 119-148.

García Rubio, F. (2005). La participación ciudadana en la Administración Local y las nuevas tecnologías. Un análisis de su régimen jurídico. En M. Villoria (Ed.), *Participación ciudadana en grandes ciudades*, Madrid, España: Dykinson, 330-349.

Ibáñez Macías, A., (2013). Los referendos regional y local en el Estado autonómico: Sus bases y límites constitucionales. En *Revista Vasca de Administración Pública (R.V.A.P.)*, 97, 97-138.

Ibañez Macías, A. (2005). *El referéndum local en España: régimen jurídico*. Cádiz, España: Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones.

López González, J. L. (2005). *El Referéndum en el sistema español de participación política*. Valencia, España: Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia.

Muñoz Machado, S (2011). *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Madrid, España: Iustel.

Osorio de Rebellón Yohn, A. (2003). Municipio y educación ciudadana. Tocqueville ante el papel educativo de la política local. En *ESE: Estudios sobre educación*, 5, 1-11.

Pascual Esteve, J. M^a. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, Valencia, España: Tirant lo Blanc.

Pflueger Tejero, E. (2016). Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid. En *Revista Jurídica de la comunidad de Madrid*, 1-31.

Ramírez Nárdiz, A. (2010). *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Rivero Ortega, R. y Sánchez Sánchez, Z. (2011). Participación ciudadana en el ámbito local. En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho Municipal*, tercera edición, Madrid, España: Iustel, 1419-1466.

Rodríguez Vergara, A. (2007). Las consultas populares. En F. Balaguer Callejón (Dir.), *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, España: Consejería de Justicia y Administración Pública, 875-886.

- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2016). Los Ayuntamientos ante al regeneración democrática tras la reforma de la Administración Local. En R. Tur Ausina (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática, Madrid, España: Dykinson S. L., 267-278.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. y Castel Gayán, S. (2013). El Derecho Autonómico de Participación Ciudadana: Un enfoque Constitucional y su Desarrollo Legislativo. En *Revista de Estudios Jurídicos*, 13,1-33.
- Ruiz-Rico, Ruiz, C. (2013). La transparencia en el derecho autonómico: un análisis constitucional. En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 192-202.
- Sáenz Royo, E. y Contreras Casado, M. (Eds.) (2013). La participación política directa. Referéndum y consultas populares. Zaragoza, España: Comuniter Editorial.
- Sánchez González, J. F. (2015). La reconstrucción de la autonomía local, Madrid: Reus.
- Seijas Villadangos, M^a. E. (2013). Referéndum y consultas populares en los nuevos Estatutos de Autonomía. En E. Sáenz Royo y M. Contreras Casado, M., La participación política directa. Referéndum y consultas populares, Zaragoza, España: Editorial Comuniter S.L., 131-172.
- Tornos Mas, J. (2015). De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional. Madrid, España: Iustel.
- Tur Ausina, R. (Dir.), Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática, Madrid, España: Dykinson S. L. .
- Tur Ausina, R. (2010). Participación Ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal. *DELIBERACIÓN, Revista para la mejora de la calidad democrática*, 1, 19-42.
- Uriarte Torrealdei, R. (2008). Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico. En *Revista Vasca de Administración Pública*, 82, 227-257.

IV. Capítulo de libro SANJUÁN ANDRÉS, F. J. (2020) “La brecha digital en la participación ciudadana local mediante nuevas tecnologías”. En Fuentes Soriano, O. (Dir.a) *Era digital, sociedad y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 655-664.

Se transcribe a continuación:

La brecha digital en la participación ciudadana local mediante nuevas tecnologías

The digital divide in local citizen participation through new technologies

Francisco Javier Sanjuán Andrés

Profesor de Derecho Constitucional

Departamento de Ciencia Jurídica

Universidad Miguel Hernández de Elche

fsanjuan@umh.es

Resumen

La era digital constituye un reto para los procesos participativos que se realicen mediante nuevas tecnologías a nivel local. La contribución analiza la implementación de las nuevas tecnologías en los procesos de participación ciudadana y la existencia de una brecha digital. Asimismo se detallan las principales brechas digitales encontradas en los procesos participativos a nivel municipal en España y se ofrecen medidas para mitigar o eliminar dichos sesgos del proceso participativo.

Además se plantean los futuros desarrollos tecnológicos con uso de la inteligencia artificial y como afectarán a los procesos participativos locales o la aparición de nuevos instrumentos de participación ciudadana.

Por último, se reflexiona en la necesaria combinación de procesos participativos mediante nuevas tecnologías y procesos participativos presenciales, para reducir los sesgos y permitir una ciudadanía activa en materia de participación en los asuntos públicos locales.

Abstract

The digital age is a challenge for participatory processes through new technologies at the local level. The contribution analyzes the implementation of new technologies in the processes of citizen participation and the existence of a digital divide. It also details the main digital gaps found in participatory processes at the municipal level in Spain and offers measures to mitigate or eliminate such biases in the participatory process. In addition, future technological developments with the use of artificial intelligence and how they will affect local participatory processes or the emergence of new instruments of citizen participation are discussed. Finally, it reflects on the necessary combination of participatory processes through new technologies and face-to-face participatory processes, to reduce biases and enable active citizenship of participation in local public affairs.

Palabras clave

Participación ciudadana, democracia participativa, brecha digital, nuevas tecnologías, gobierno local.

Keywords

Citizen participation, participatory democracy, digital divide, new technologies, local government.

1. Introducción

La era digital en la que nos encontramos a inicios del siglo XXI afecta a todos los ámbitos de la sociedad, tanto a nivel individual como colectivo, y también a la propia democracia que se encuentra en continua mutación⁵⁵⁵.

La implementación de las nuevas tecnologías incide directamente en el ámbito jurídico⁵⁵⁶ por los nuevos espacios de relación entre personas tanto físicas como jurídicas, o con las Administraciones públicas. Asimismo las nuevas tecnologías se convierten en un instrumento fundamental para la participación en los asuntos públicos⁵⁵⁷. Aunque también con ciertas debilidades o riesgos, como es la brecha digital entre territorios en función de los medios tecnológicos o entre la ciudadanía por su alfabetización digital.

La participación ciudadana es uno de los pilares fundamentales sobre los que se asientan nuestras sociedades democráticas, pudiendo participar la ciudadanía de forma individual o de forma colectiva mediante asociaciones o movimientos sociales originados de las nuevas condiciones en nuestras sociedades en las últimas décadas⁵⁵⁸. En otras palabras, la ciudadanía hoy tiene un rol activo en las sociedades, y por ende en los asuntos públicos, precisando una relación continua y constante entre la ciudadanía y sus representantes. Los poderes públicos y en concreto los gobiernos necesitan de una estrecha colaboración y cooperación con las personas que viven en los territorios en los que implementan su acción de gobierno.

Por tanto nos encontramos en un proceso de comunicación con información recíproca por ambas partes, y que pretende alcanzar un buen gobierno o una

⁵⁵⁵ Vallespín, F., “Las transformaciones de la democracia”, Actualidad jurídica Uría Menéndez, nº. 41, 2015, p. 7.

⁵⁵⁶ La implementación de las nuevas tecnologías afecta al ejercicio y garantías de los derechos, y por ende a todas las disciplinas jurídicas. Al respecto Cfr. Fuentes Soriano, O., “Videos, comunicación electrónica y redes sociales: cuestiones probatorias(1)”, Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil, nº. 135, 2008, p. 6 y Arrabal Platero, P. y Fuentes Soriano, O., “Impugnación de la prueba tecnológica: práctica de prueba instrumental y exigencia de un “principio de prueba”. Cometario a la STS 375/2018, de 19 de junio, Revista General de Derecho Procesal, nº 47, 2019.

⁵⁵⁷ Cfr. Cotino Hueso, L. (Coord.), *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e Información*, Tirant Lo Blanch, 1ª. Edición, 2007.

⁵⁵⁸ Alcaraz Ramos, M., “La complejidad y la incertidumbre en la globalización y sus efectos sobre la representación y la participación política”, Revista catalana de dret públic, nº. 38, 2009, pp. 263-269.

buena administración⁵⁵⁹. Igualmente en nuestro estado complejo, con varios niveles de gobierno más allá de los ámbitos políticos estatales reduccionistas⁵⁶⁰, se considera al nivel local y en concreto su ámbito municipal como el escenario más adecuado para las innovaciones democráticas. Por tanto se convierte en el espacio apropiado para desarrollar el derecho fundamental a la participación política del artículo 23 de la Constitución española, y más en concreto la vertiente que permite a la ciudadanía participar directamente en los asuntos públicos, y no sólo con la elección de representantes en elecciones periódicas.

En definitiva, la clásica dicotomía entre representantes y representados es una relación que pierde su vigencia en nuestras actuales democracias, convirtiéndose en una interacción constante y continua entre la ciudadanía y sus representantes. En otras palabras la implementación de nuevas tecnologías permite la participación ciudadana responsable, con múltiples voces que se pronuncien sobre la solución a problemas o asuntos públicos⁵⁶¹. Ahora bien internet no supone por sí mismo un plus de democracia o contar con una ciudadanía menos pasiva⁵⁶².

2. La participación ciudadana local mediante nuevas tecnologías

El ámbito municipal dentro del nivel de gobierno local, es un espacio satisfactorio para la implementación de instrumentos participativos o de innovaciones tecnológicas para la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés municipal. La diferencia entre el nivel local con los niveles autonómicos y estatales en cuanto a la participación ciudadana radica principalmente en la proximidad de las instituciones municipales con la

⁵⁵⁹ La carta de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos aprobada en el año 2000 en Niza, y posteriormente ratificada en la Cumbre de Lisboa recoge el derecho de buena administración.

⁵⁶⁰ Tur Ausina, R., "Lealtad constitucional y democracia", *Revista de Derecho Político*, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional a Distancia, nº. 101, 2018, p. 538.

⁵⁶¹ Castellanos Claramunt, J., "Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e internet", *Revista de Derecho Político*, nº 106 septiembre-diciembre, 2019, pp. 186-187.

⁵⁶² Lasagabaster, I., "Las nuevas tecnologías y su aplicación para el progreso de la democracia", en Barrat Esteve, J. y Fernández Riveira, R. m. (Coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Civitas, 1ª. Edición, 2011, p. 356.

ciudadanía, y un posible mayor interés de la ciudadanía por las cuestiones que les afectan en su propia localidad o ciudad. La participación ciudadana a nivel municipal es una participación de la ciudadanía de kilómetro cero -de proximidad-, la participación con la institución físicamente más cercana a la ciudadanía. Hay que tener en cuenta que la participación planificada desde los ayuntamientos puede en virtud de su autonomía local favorecer la implementación de los mecanismos más idóneos para cada localidad o ciudad atendiendo a sus características e idiosincrasia ⁵⁶³ de cada proceso participativo.

No obstante no podemos obviar que en cualquier nivel de gobierno los poderes locales, regionales estatales o supraestatales se organizan de la forma más adecuada que garanticen el ejercicio a la ciudadanía de sus derechos fundamentales de participación, y por tanto su intervención en la toma de decisiones ⁵⁶⁴.

En definitiva la participación ciudadana beneficia a la reducción del distanciamiento de los representantes con la ciudadanía, mejorando la calidad democrática y la gobernanza.

La implementación de las nuevas tecnologías en la participación ciudadana local ofrece un nuevo espacio deliberativo –nuevas plazas⁵⁶⁵ resultado del giro digital de los tradicionales espacios de comunicación política y debate⁵⁶⁶- caracterizado por la inmediatez y por la posibilidad de conciliación de la ciudadanía con su vida personal, familiar, laboral y su interés con los asuntos municipales⁵⁶⁷. Evitando en gran medida el sesgo de participación que se producen en la participación ciudadana por medios presenciales, pudiendo

⁵⁶³ Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F.J., “Las Consultas populares municipales. Instrumentos de la Autonomía local para la mejora de la calidad democrática”, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad, nº 14, junio 2018, p. 171.

⁵⁶⁴ Castellà Andreu, J. M^a., “La Constitución y el Derecho constitucional”, en Castellà Andreu, J. M^a. (Coord.), *La Constitución y el ordenamiento jurídico*, Atelier, 2005, p. 506.

⁵⁶⁵ SUBIRATS, JOAN, “Otra sociedad ¿Otra política?. De “no nos representan a la democracia de lo común” *cit.*, pág. 6.

⁵⁶⁶ Vallespín, F., “Las transformaciones de la democracia”, Actualidad jurídica Uría Menéndez, nº. 41, 2015, p. 12.

⁵⁶⁷ Habitualmente en los ayuntamientos españoles la participación se realiza de forma presencial, impidiendo a la ciudadanía que no podía acudir a las sesiones contribuir en los asuntos municipales que se trataban mediante instrumentos de participación ciudadana.

incrementar la cantidad de personas participantes en los procesos deliberativos y la opción que toda la ciudadanía pueda dejar constancia de su opinión⁵⁶⁸.

2.1 Ciertos riesgos de la participación política de la ciudadanía mediante nuevas tecnologías

En primer lugar, las nuevas tecnologías conllevan un elevado desarrollo tecnológico que difícilmente todas las personas de la sociedad podemos comprender o entender. Los nuevos instrumentos de participación ciudadana se configurarán mediante algoritmos que la ciudadanía en su mayoría no entenderemos por su definición, pero sí por sus resultados. Ante esa situación de ausencia de conocimientos informáticos suficientes por parte de la ciudadanía media para entender los procesos y metodología empleada para la observación del proceso de votación debe de ser lo “suficientemente independiente, transparente y plural”⁵⁶⁹.

La tecnocratización de las decisiones políticas y de la participación política en cierta medida puede disminuir la “simplificación de la política democrática y el populismo”⁵⁷⁰, que en ocasiones reduce los asuntos públicos complejos en cuestiones binominales -sí ó no, a favor o en contra-. En definitiva nos encontramos en una situación de simplificación de los mensajes políticos, de las comunicaciones de los partidos a la sociedad civil o de los problemas y soluciones que se plantean en procesos participativos⁵⁷¹. La participación ciudadana mediante las nuevas tecnologías tendrá que cumplir con las garantías de los procesos presenciales. Es decir la votación electrónica deberá

⁵⁶⁸ Castellanos Claramunt, J., “Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e internet”, *Revista de Derecho Político*, nº 106 septiembre-diciembre, 2019, pp. 178-179.

⁵⁶⁹ Barrat Esteve, J., “El Control democrático del voto electrónico. A propósito de las novedades del sistema noruego de voto por internet”, en Noquera Fernández, A. (Coord.), *Crisis de la Democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanc, 2003, p. 342.

⁵⁷⁰ Vallespín, F., “Las transformaciones de la democracia”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, nº. 41, 2015, p. 7.

⁵⁷¹ Tudela Aranda, J., “El presente de al democracia. Debilidades y riesgos en un tiempo nuevo”, en Tudela, J., Castellà, J.M^a, Expósito, E., y Kölling, M. (Eds.), *Libro blanco sobre al calidad democrática en España*, Marcial Pons, 1^a. Edición, 2018, pp.16-18.

de reunir los principios y garantías del voto presencial: libre, igual, secreto, directo y personal⁵⁷².

2.1.1 Los recursos tecnológicos y su implantación en los territorios

La constante y continua evolución tecnológica hace que cuando un determinado progreso ó desarrollo llega al conjunto del territorio, existan ya puntos dentro de nuestra geografía con versiones muy superiores. Por tanto nos encontramos con zonas dentro del territorio de sombra digital, donde no llegan determinados desarrollos tecnológicos o su implementación no se produce por determinadas cuestiones económicas de las empresas que gestionan las redes de comunicación. Es por ello que el Estado dentro de su función social cómo Estado Social y Democrático de Derecho debe de incentivar a los operadores tecnológicos para un desarrollo tecnológico homogéneo en la totalidad del territorio, o por el contrario implementar políticas públicas que corrijan los fallos del mercado tecnológico para que no existan territorios desconectados.

En definitiva cabe disminuir las desigualdades tecnológicas o brechas digitales que pudieran existir entre la España de grandes áreas metropolitanas y la España de interior o vaciada. No puede existir un *cleavage* tecnológico, entre la ciudadanía española por su lugar de residencia en el territorio o incluso posibilitando la participación de la ciudadanía que por los motivos que fueran se encuentra en el exterior.

Por último, no podemos obviar la necesidad que los procesos participativos deben de ser accesibles para toda la ciudadanía –visibles en la página principal de la entidad local-, también deben de estar adaptados a la participación de las personas con discapacidad.

2.1.2 La necesaria disponibilidad de acceso libre y gratuito a las nuevas tecnologías

⁵⁷² Presno Linera, M. A., “Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española”, Revista de Estudios Políticos, nº. 173 julio septiembre, 2016, pp. 277-304.

Los Ayuntamientos para facilitar el ejercicio del derecho a las nuevas tecnologías y la participación de la ciudadanía en procesos participativos mediante nuevas tecnologías deberán de facilitar puntos de acceso gratuito.

Por un lado, acceso gratuito a internet para que la ciudadanía pueda hacer efectiva su participación con sus propios equipos tecnológicos. Por otro lado, aunque la gran mayoría de la ciudadanía dispone de algún equipo tecnológico para acceder a los procesos participativos, los ayuntamientos deberán facilitar equipos de libre acceso, y en concreto para atender a aquellas personas que no pudieran disponer de un equipo tecnológico tengan la misma capacidad que las personas que dispongan de ellos.

2.2 La cultura participativa de la ciudadanía mediante medios tecnológicos

No podemos obviar que aunque cada vez son menos las personas que no disponen de unos conocimientos para la utilización de las nuevas tecnologías, siguen existiendo ciudadanas o ciudadanos con un conocimiento reducido o nulo de las nuevas tecnologías. Estas circunstancias pueden limitar la participación ciudadana de estas personas, por ello es conveniente que los ayuntamientos realicen campañas de información de los procesos participativos y cursos gratuitos para capacitar a la ciudadanía en las aplicaciones y gestiones que se pueden realizar en la web municipal.

Además es conveniente que en los puestos de acceso público a los procesos participativos mediante nuevas tecnologías exista personal de la Administración local que pueda resolver dudas del procedimiento participativo o indicar a la ciudadanía como debe de efectuarse su participación por medios tecnológicos.

La cultura participativa de la ciudadanía tiene que ser fomentada desde los poderes públicos, haciendo especial atención en la capacitación de las personas para que la participación ciudadana mediante nuevas tecnologías no se convierta en una participación capacitada por desconocimiento de su uso – aunque cada vez menos existen personas que no han tenido formación en nuevas tecnologías-. Hay que tener en cuenta que cualquier proceso

participativo local deberá de informarse a la ciudadanía de forma detallada, facilitar la información de forma accesible y realizar sesiones o recursos para detallar objeto del proceso participativo, objetivos, resultados, y en su caso evaluación de su implantación.

Por último, siendo los procesos participativos locales una acción de las políticas públicas locales en materia de participación deberían de evaluarse como garantía de calidad democrática.

2.3 Retos y oportunidades de la participación ciudadana local mediante nuevas tecnologías

Cabe desarrollar las nuevas tecnologías más allá de mutar el escenario de la participación ciudadana presencial por la participación ciudadana en el ámbito digital. Es decir las nuevas tecnologías en la era digital deben de desarrollar nuevos instrumentos participativos diferentes a los que estamos implementando en estos momentos. Hay que desplegar las potencialidades y posibilidades que nos ofrece las nuevas tecnologías, o la aplicación de la inabarcable cantidad de datos del *big data* en las relaciones entre ciudadanía y Administración, que puede proporcionar nuevas aplicaciones con la implementación de la inteligencia artificial.

La huella digital de las comunicaciones y relaciones entre ciudadanía y Administración local posibilitará en un futuro la reutilización de esos datos para una mejor gestión pública, que desarrolle la buena administración reconocida en textos jurídicos internacionales o en el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁵⁷³.

En palabras de Subirats no podemos utilizar las nuevas tecnologías como una nueva máquina para clavar los clavos de siempre⁵⁷⁴. Hay que tener en cuenta

⁵⁷³ El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en su artículo 9 establece que la ciudadanía tiene derecho a servicios públicos de calidad, trasponiendo al ordenamiento autonómico el principio de buena administración de la Carta de Niza. Asimismo otras Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía de segunda generación incluyeron entre sus derechos a la buena administración. Guillem Carrau, J., "El derecho a la buena administración tras las reformas estatutarias", Corts: Anuario de derecho parlamentario, Corts Valencianes, nº 25, 2011, pp. 277-278.

⁵⁷⁴ SUBIRATS, JOAN, "Otra sociedad ¿Otra política?. De "no nos representan a la democracia de lo común" *cit.*, Barcelona, Icaria-Asaco, 2011, pág. 6.

que las nuevas tecnologías no sólo nos permiten celebrar procesos participativos como los que se desarrollan de forma presencial. Las nuevas tecnologías nos ofrecen nuevos horizontes participativos que permitirán crear instrumentos diferentes a los que utilizamos en la participación ciudadana presencial o combinando con la vía tecnológica.

3. La combinación de los procesos de participación ciudadana presencial y por medios tecnológicos

Existen multitud de estudios en cuanto a la participación ciudadana tradicional de forma presencial y la participación con procesos deliberativos haciendo uso de las nuevas tecnologías que concluyen con aspectos positivos y negativos de cada vía.

A nivel local, para facilitar el rol de una ciudadanía comprometida con su localidad, debe favorecerse la conciliación de una ciudadanía activa con su vida personal, familiar y laboral. Por tanto la combinación de la participación presencial y por medios tecnológicos en un mismo proceso participativo ofrecerá a la ciudadanía dos opciones, para que pueda efectuar su participación en función de su disponibilidad. Igualmente la doble vía tanto presencial como no presencial puede incrementar el número de participantes, y también aumentar las opiniones sobre la cuestión de interés local consultada mediante proceso participativo gracias al uso de las nuevas tecnologías.

4. Breves reflexiones finales

Primera.- La participación ciudadana local mediante las nuevas tecnologías favorece la ciudadanía activa y la conciliación de la vida personal, laboral ó familiar.

Segunda.- Los procesos participativos mediante nuevas tecnologías ofrecen un mayor número de aportaciones de la ciudadanía, ampliando la participación no sólo de forma cuantitativa sino también de forma cualitativa.

Tercera.- Los poderes públicos deben de garantizar una implantación uniforme de las nuevas tecnologías en el territorio, para reducir o eliminar la brecha digital existente.

Cuarta.- Los Ayuntamientos deberán de desarrollar políticas públicas para fomentar la participación y reducir ó eliminar los sesgos, tanto por disponibilidad de recursos tecnológicos como conocimientos de uso de las nuevas tecnologías.

Quinta.- Aunque las nuevas tecnologías pueden incrementar los procesos participativos locales como sus participantes, consideramos que los procesos participativos deben conciliar la participación presencial y la participación mediante vías tecnológicas.

Sexta.- Debe de fomentarse la cultura participativa de la ciudadanía y su alfabetización digital, ya que según apuntan todos los indicios en tiempos no muy lejanos tendremos nuevos instrumentos o vías participativas que en la actualidad no contemplamos. La inteligencia artificial puede suponer un salto cualitativo para la participación ciudadana integrando las múltiples variables de cualquier asunto público complejo y ofreciendo a la ciudadanía un nuevo criterio para su participación ciudadana.

Bibliografía

- Alcaraz Ramos, M., “La complejidad y la incertidumbre en la globalización y sus efectos sobre al representación y la participación política”, Revista catalana de dret públic, nº. 38, 2009, pp. 247-271.

- Arrabal Platero, P. y Fuentes Soriano, O., “Impugnación de la prueba tecnológica: práctica de prueba instrumental y exigencia de un “principio de prueba”. Cometario a la STS 375/2018, de 19 de junio, Revista General de Derecho Procesal, nº 47, 2019.

- Barrat Esteve, J., “El Control democrático del voto electrónico. A propósito de las novedades del sistema noruego de voto por internet”, en Noquera Fernández, A. (Coord.), *Crisis de la Democracia y nuevas formas de participación*, Tirant lo Blanc, 2013, pp. 330-352.

- Barrat Esteve, J. y Fernández Riveira, R. M. (Coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Civitas, 1ª. Edición, 2011.
- Castellà Andreu, J. Mª., “La Constitución y el Derecho constitucional”, en Castellà Andreu, J. Mª. (Coord.), *La Constitución y el ordenamiento jurídico*, Atelier, 2005 pp. 485-512.
- Castellanos Claramunt, J., “Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e internet”, *Revista de Derecho Político*, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional a Distancia, nº. 106 septiembre-diciembre, 2019, pp. 167-197.
- Cotino Hueso, L. (Coord.), *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e Información*, Tirant Lo Blanch, 1ª. Edición, 2007.
- Fuentes Soriano, O., “Videos, comunicación electrónica y redes sociales: cuestiones probatorias(1)”, *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, nº. 135, 2008, p. 6.
- Guillem Carrau, J., “El derecho a la buena administración tras las reformas estatutarias”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Corts Valencianes, nº 25, 2011, pp. 269-300.
- Lasagabaster, I., “Las nuevas tecnologías y su aplicación para el progreso de la democracia”, en Barrat Esteve, J. y Fernández Riveira, R. M. (Coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Civitas, 1ª. Edición, 2011, pp. 337-359.
- Presno Linera, M. A., “Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 173 julio septiembre, 2016, pp. 277-304.
- Subirats, J., *Otra sociedad ¿Otra política. De “no nos representan” a la democracia de lo común*, Icaria Editorial, primera edición, 2011.
- Tudela Aranda, J., “El presente de al democracia. Debilidades y riesgos en un tiempo nuevo”, en Tudela, J., Castellà, J.Mª, Expósito, E., y Kölling, M. (Eds.), *Libro blanco sobre al calidad democrática en España*, Marcial Pons, 1ª. Edición, 2018, pp. 13-40.

- Tudela, J., Castellà, J.M^a, Expósito, E., y Kölling, M. (Eds.), *Libro blanco sobre al calidad democrática en España*, Marcial Pons, 1^a. Edición, 2018.
- Tur Ausina, R. y Sanjuán Andrés, F.J., “Las Consultas populares municipales. Instrumentos de la Autonomía local para la mejora de la calidad democrática”, Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad, nº 14, junio 2018, pp. 169-187.
- Tur Ausina, R., “Lealtad constitucional y democracia”, Revista de Derecho Político, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional a Distancia, nº. 101 enero-abril, 2018, pp. 503-548.
- Vallespín, F., “Las transformaciones de la democracia”, Actualidad jurídica Uría Menéndez, nº. 41, 2015, pp. 7-17.

