



Trabajo de Final de Grado

DEMOCRACIA DIRECTA: ¿UTOPIÍA O REALIDAD?

Presentado por:

Vicente Sospedra Roca

Tutor/a:

Juan Carlos Morilla Cantarero

Grado en Derecho

Curso académico 2021/2022

ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS	III
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO II. LA DEMOCRACIA DIRECTA.....	6
I. CONCEPTO.....	6
CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA.....	8
I. DESDE LOS ORÍGENES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HASTA LA ACTUALIDAD.....	8
CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS ACTUALES DE DEMOCRACIA DIRECTA.....	10
I. FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA	10
1. <i>El referéndum</i>	10
2. <i>La iniciativa popular</i>	11
3. <i>La revocatoria del mandato</i>	12
4. <i>Otros mecanismos de democracia directa</i>	13
CAPÍTULO V. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA.....	16
I. CONTEXTO HISTÓRICO Y ANCLAJE CONSTITUCIONAL.....	16
II. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL ESTATAL.....	17
1. <i>La iniciativa legislativa popular</i>	17
2. <i>El referéndum estatal</i>	21
III. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL AUTONÓMICO.....	26
1. <i>La iniciativa legislativa popular autonómica</i>	26
2. <i>El referéndum autonómico</i>	29
a) El referéndum catalán.....	32
IV. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL LOCAL	35
1. <i>El concejo abierto</i>	36
2. <i>Iniciativa y consultas populares a nivel local</i>	40
3. <i>Participación ciudadana en el ámbito local. Experiencias prácticas</i>	40
CAPÍTULO VI. ÓPTICA INTERNACIONAL: MODELO SUIZO	41
I. SUIZA, EL ESTADO REFERENCIA EN DEMOCRACIA DIRECTA.....	41
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	46
RECURSOS ELECTRÓNICOS	47
JURISPRUDENCIA.....	49

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	49
NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS.....	49
RESUMEN EN INGLÉS / SUMMARY IN ENGLISH	51
I. CONCEPT OF DIRECT DEMOCRACY	51
II. HISTORICAL DEVELOPMENT OF DIRECT DEMOCRACY	51
III. CURRENT INSTRUMENTS OF DIRECT DEMOCRACY	52
<i>I. Forms of direct democracy</i>	<i>52</i>
1. The referendum	52
2. The popular initiative	52
4. The recall of the mandate	53
5. Other mechanisms of direct democracy.....	53
IV. DIRECT DEMOCRACY IN SPAIN	53
<i>I. Direct Democracy at the State Level</i>	<i>53</i>
1. The popular legislative initiative	54
2. The state referendum	54
<i>II. Direct Democracy at Regional level.....</i>	<i>55</i>
1. The regional popular legislative initiative	55
2. The regional referendum	56
<i>III. Direct Democracy at Local Level</i>	<i>57</i>
1. The open council	58
2. Popular initiative and consultations at the local level	58
V. INTERNATIONAL OPTICS: SWISS MODEL.....	59
VI. CONCLUSIONS	59

ABREVIATURAS UTILIZADAS

a.C.	antes de Cristo
art. / arts.	artículo / artículos
CA / CCAA	Comunidad/es Autónoma/s
CE	Constitución Española
DDHH	Derechos humanos
EA/ EEAA	Estatuto/s de Autonomía
LO	Ley Orgánica
LOILP	Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular
LOREG	Ley orgánica del régimen electoral general
LRBRL	Ley reguladora de las bases del régimen local
p. / pp.	página / páginas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente estudio es analizar las figuras actuales más destacadas de la democracia directa, sobre todo en España.

La división temática en varios capítulos responde al propósito de comprender de forma global las ideas teóricas y legales y algunas muestras prácticas del desarrollo de estos instrumentos participativos. Los capítulos versarán sobre el concepto y la evolución histórica de la democracia directa, sus mecanismos más relevantes, la experiencia española con la democracia directa y la regulación de la democracia directa en Suiza.

Esta estructura persigue diversos fines:

En primer lugar, se requiere aclarar que es la democracia directa, el origen y desarrollo de este sistema y cuáles son sus mecanismos principales. Para ello, se analizará el concepto de democracia directa con la finalidad de dar una idea clara del mismo, teniendo en cuenta todos los términos que tienen relación con la de democracia directa. Posteriormente, se estudiará su nacimiento, formación y desarrollo histórico.

Una vez analizado el concepto y su origen, se estudiarán los mecanismos de democracia directa, esto es, los instrumentos a través de los cuales puede ser puesta en práctica. Los principales mecanismos de democracia directa que se estudiarán son: el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato, y se mencionarán otros mecanismos tales como las encuestas deliberativas o el derecho de petición a las cámaras.

En segundo lugar, se expondrá la situación de la democracia directa en España, investigando para ello, sus orígenes, su regulación y su práctica. Este estudio partirá de la Transición española y abarcará la regulación constitucional prevista. En adelante, analizaremos la situación actual de la democracia directa en España, dividiendo sistemáticamente el estudio en los tres niveles político- administrativos: el nivel estatal, autonómico y local. En cada uno de los ámbitos se estudiarán los instrumentos de democracia directa y su regulación, además se llevará a cabo una investigación de su puesta en práctica, la recopilación de su implantación durante la democracia y los casos más relevantes de aplicación de mecanismos de democracia directa.

En tercer lugar y con el fin de entender cómo se entiende y aplica la democracia directa en la actualidad, se expone la situación de la democracia directa en Suiza, por su gran relevancia internacional. Para ello, se realizará un breve estudio de su

regulación, sus mecanismos de democracia directa y se analizarán las consecuencias de su sistema político.

En último lugar, se presentan una serie de conclusiones surgidas a lo largo de la investigación y se plantea el carácter utópico o real de la democracia directa. Para ello, se meditará sobre el concepto de democracia directa, los límites de la participación directa de la ciudadanía, las posibilidades de éxito del sistema de democracia directa y su futuro y las posibilidades de progreso de los mecanismos previstos o la implantación de la participación ciudadana en España.

En definitiva, se pretende crear una comprensión global de la democracia directa, desarrollar la idea de democracia directa y exponer el marco general de su regulación, enfatizando en la regulación española.

CAPÍTULO II. LA DEMOCRACIA DIRECTA

I. Concepto

La democracia directa constituye una de las formas de expresión democráticas por excelencia. La teoría política clásica siempre ha yuxtapuesto los términos democracia directa y democracia representativa, como si de dos antagonistas se tratase, y resulta paradójico que sendas instituciones resultan complementarias en los sistemas políticos de los recientes siglos¹.

Sin embargo, resulta imposible tratar de definir la democracia directa, sin determinar previamente en qué consiste el término democracia. El término democracia ha ido evolucionando históricamente, siendo concebido de una forma u otra dependiendo del momento histórico existente. Desde una perspectiva etimológica la palabra proviene del griego: *demos* significa pueblo y *kratos* gobierno.

Max Weber, uno de los principales autores clásicos, concibió la democracia como un sistema que “únicamente viene a significar que no existe ninguna desigualdad formal en cuanto a los derechos políticos entre las distintas clases de población”². Al mismo tiempo, otros pensadores teóricos de la talla de Jürgen Habermas definieron la democracia como un sistema deliberativo donde se buscaba la formación de

¹ AGUILAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, prólogo redactado por Sánchez Agesta, Luis p. XIX.

² VÁZQUEZ GARCÍA, R., *Weber y su concepción de democracia posible*, Andamios, Ciudad de México, vol. 3, núm. 5, 2006, p.416.

voluntades políticas mediante “la discusión libre, abierta y permanente entre todos los participantes en el diálogo político en igualdad de condiciones”³.

Con ello, se concibe la democracia desde un punto colaborativo en el que deben aparecer, a su juicio, tres elementos claves: el mercado abierto, el foro institucionalizado – libertad de informarse sin limitaciones, y el teatro consolidado – donde ejercitar una opinión pública de carácter crítico en el ámbito cultural y político⁴.

Aunque existan numerosas concepciones distintas de democracia, se puede concluir que la misma es un sistema gubernativo basado en la participación ciudadana de las decisiones políticas.

A raíz de la definición genérica acuñada al término democracia, aparece la categoría de democracia directa. De forma concreta, la democracia directa constituye el régimen político en el cual la adopción de decisiones de interés general comunitario corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncian respecto a ellas de forma personal e individualizada, sin intermediación de representantes⁵. De manera que, es una forma democrática de gobierno en la que tiene lugar “una inmediata coincidencia entre titularidad y ejercicio del poder por parte de los miembros integrantes de una comunidad política”⁶.

En cuanto a la relación entre democracia directa y representativa, la mayoría de los autores son partidarios de establecer un sistema de complementariedad entre ambos para la plena garantía de derechos, resultando prácticamente imposible que la democracia directa sustituya íntegramente a la representativa, tal y como señalaba en sus manifestaciones Norberto Bobbio⁷.

La democracia directa puede ser ejercida de alternativamente mediante dos formas de existencia⁸. La primera de ellas es la denominada democracia como sistema político o forma de Estado, en el cual la intervención ciudadana en los asuntos sociopolíticos es la forma de existir del poder del Estado. En el resto de los casos, nos referimos a la

³ ÉRIKA J. RIVERA., *La democracia deliberativa según Jürgen Habermas*, Revista Jurídica de derecho vol. 5, núm. 6, 2017, pp. 89- 105, p. 94.

⁴ ÉRIKA J. RIVERA., *La democracia deliberativa...*, cit., p. 97.

⁵ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 16-17.

⁶ CONTRERAS CASADO, M., *Parlamento y participación directa de los ciudadanos* disponible en <https://dialnet.unirioja.es> (fecha de la última consulta: 6 de junio de 2022), [p. 1].

⁷ CONTRERAS CASADO, M., *Parlamento y participación directa...*, cit., p. 231.

⁸ AGUADO RENEDO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de Derecho Constitucional Tomo I, Estado Constitucional y Fuentes Del Derecho*, Civitas, Madrid, 2011, p. 146.

democracia directa, como una forma de solución al déficit de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito público. En este sentido, la democracia directa se constituye como denomina el profesor GARRONEA MORALES “en técnicas de participación” y no en democracia directa en sentido puro y estricto.

Su incorporación en España resulta poco significativa, ya que, su alcance es muy limitado por la extraña dificultad de cambiar el sistema de partidos por un sistema en el que la toma de decisiones recae individualmente en cada uno de los ciudadanos.

CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

I. Desde los orígenes de la participación ciudadana hasta la actualidad

El origen de la democracia directa puede fácilmente encontrarse en las ciudades-estado de la Grecia clásica (alrededor del siglo VI a.C.), siendo la democracia ateniense la forma más perfecta e ilustrativa de democracia ejercida directamente por los ciudadanos históricamente⁹. Sin embargo, el sistema que parece idílico desde un punto de vista teórico resultó simplista y caótico desde una óptica gubernativa, que finalizó tras la conquista macedonia de Grecia en el s. IV a.C.

La democracia ateniense se basaba en reuniones periódicas anuales para tratar asuntos comunitarios. La deliberación y discusión entre ciudadanos constituyeron la base de este sistema de participación democrática, donde las decisiones mayoritariamente se tomaban por consenso entre todos los miembros, en la estructura fundamental de gobierno conocida como *Ekklesia*¹⁰. Todo ello, dio lugar a una especie de “Democracia sin estado”.

Las condiciones dadas en la Grecia de la época ayudaron a la implantación. Por un lado, existían intereses homogéneos y semejantes debido a que la sociedad tenía un tamaño muy recudido, favoreciendo las relaciones directas entre miembros de la *polis*. Por otro lado, en esa época existía un amplio grupo de esclavos, lo que, sin duda, ayudó a la consolidación del sistema de democracia directa¹¹.

⁹ PRUD D'HOMME, J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa*,” Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática. núm.15, 2014, pp.1–26, p.2.

¹⁰ Asamblea popular capaz de reunir a todos los ciudadanos.

¹¹ ROBERT DAHL, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, pp. 28-29.

Los particulares rasgos de la sociedad ateniense sirvieron para desarrollar el sistema exitosamente, pero los mismos no se han vuelto a dar en la historia¹². Por tanto, el término democracia se apartó durante varios siglos tras la caída del imperio griego en el año 338 a.C. La expansión del cristianismo desplazó el foco de la política hacia el universo de la teología durante varios siglos, quedando relegada la participación política hasta avanzada la Edad Media.

En los siglos posteriores, se utilizó la democracia directa, principalmente como técnica, y tuvo una funcionalidad especial según el régimen político existente:

- En el modelo tradicional de *democracia popular*¹³ el recurso de las técnicas de democracia directa se hace para reintegrar al sistema en su plenitud de intermediación popular, contando con un amplio espectro de técnicas ciudadanas tales como revocación del diputado electo que se separa de la opinión de sus electores o veto popular de leyes no queridas¹⁴.

- En los *regímenes autoritarios*¹⁵, las técnicas de democracia directa cumplen otros fines, especialmente el de simulación de la carencia de la democracia representativa, amparando su forma de gobierno autoritaria y personalista.

- En el contexto del *constitucionalismo neoliberal*¹⁶ se comienza a considerar la introducción de nuevas formas de democracia directa en consonancia con la forma de democracia representativa. Todo ello para paliar y compensar la crisis absoluta de desprestigio padecida por la institución del Parlamento y la desconexión latente entre los parlamentarios y la ciudadanía¹⁷.

El resultado a lo largo de la historia de la aplicación de la democracia directa en los regímenes existentes ha sido desigual y fruto de los valores definitorios de las sociedades en cada momento histórico. Pero es cierto, también que hoy en día existen formas de participación ciudadana en la adopción y control de las decisiones públicas sin intermediarios como es el caso de algunos cantones suizos, concretamente en Glaris y Appenzell Rodas Interiores, donde se sigue practicando el modelo directo de

¹² PRUD D´HOMME, J.F. *Consulta Popular y Democracia Direct...*, cit., p.3.

¹³ Revolución jacobina de 1793, Comuna de París 1871 o versión soviética.

¹⁴ AGUADO RENEDO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de...*, cit., p. 146.

¹⁵ República francesa de Napoleón Bonaparte o régimen franquista en España.

¹⁶ Principios de siglo XX con la Constitución de Weimar en 1919 o la Constitución española de 1931.

¹⁷ AGUADO RENEDO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de...*, cit., p. 147.

democracia por ser comunidades de tamaño pequeño y cuyas características sociales son propicias para ello.

En este sistema, la importancia de la comunidad como entidad política es la más conveniente para el modelo de democracia directa¹⁸.

CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS ACTUALES DE DEMOCRACIA DIRECTA

I. Formas de democracia directa

Encontramos diversidad de formas de manifestación de la democracia directa. Se reconocen bajo esta categoría: el referéndum – que puede ser de diferentes clases según sus efectos–, las encuestas deliberativas¹⁹, la iniciativa legislativa popular– presente en todos los ámbitos gubernamentales, incluido el europeo–, la revocatoria del mandato, el derecho de petición a las Cámaras, el concejo abierto, las consultas populares y los presupuestos participativos entre otros.

1. El referéndum

El referéndum constituye el mecanismo por excelencia de participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público, ejercido mediante el derecho de sufragio en el transcurso legislativo²⁰.

Desde una perspectiva clásica el referéndum se ha clasificado en cuatro categorías por su especial aplicación práctica e interés. Para ello, hemos atendido al tratamiento otorgado por David Butler y Austin Ranney, en su obra *“Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory”*²¹.

- El referéndum controlado por el gobierno → en este caso el gobierno posee la mayoría de las prerrogativas respecto de la consulta, ya que, propone a su arbitrio, la temática, la fecha, el sentido y delimitación de la pregunta a formular a los ciudadanos. En adición, puede delimitar el porcentaje de votos necesario

¹⁸ PRUD D´HOMME, J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa...*, cit., p.8.

¹⁹ Propuestas por el politólogo americano James S. Fishkin para la profundización en la democracia directa en su obra *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática* (1991).

²⁰ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., pp. 24-25.

²¹ PRUD D´HOMME, J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa...*, cit., pp.14-15.

para que se considere refrendado el planteamiento y los efectos de ese escrutinio, ya sea, vinculante o a efectos consultivos.

- El referéndum exigido por la Constitución → suele ser prototípico en ciertos estados cuya Carta Magna requiere que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse. Esta potestad recae en el gobierno, que decidirá si considera necesario ese trámite consultivo generalmente mediante enmienda constitucional.
- El referéndum por vía de petición popular → en este caso, los votantes pueden formular mediante petición, que ellos refrenden o desautoricen al gobierno en la aplicación de ciertas leyes. Generalmente la petición debe reunir ciertos requisitos tales como un determinado número de firmas o la participación de un porcentaje significativo del censo electoral. El rechazo a las propuestas del poder ejecutivo lo inhabilitan a que promulgue la ley, independientemente de la voluntad del gobierno al respecto.
- La iniciativa popular → aunque pueda ser considerada como una categoría especializada e independiente de método de participación ciudadana, otorga el papel protagonista al electorado, ya que, los votantes pueden formular una petición al legislativo para obligar a aprobar una medida concreta, que se halla fuera de la agenda. El resultado aprobado en referéndum gozará de fuerza de ley²².

En esta clasificación es fácilmente apreciable la potestad que posee el gobierno a la hora de fijar los requisitos de la consulta y particularmente, los efectos a otorgar a la misma. Para ello, existen distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular respecto de las consecuencias que ello genera en quien tiene la autoridad para concertar la consulta popular²³.

2. La iniciativa popular

El siguiente mecanismo de participación que requiere un pormenorizado análisis es la iniciativa popular. Es cierto, que muchos autores la incluyen dentro de las categorías

²² DAVID BUTLER Y AUSTIN RANNEY, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*,. 1978. pp. 23-24.

²³ PRUD D'HOMME, J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa...*, cit., p.16.

de referéndum, pero en sí misma es un instrumento que permite a la ciudadanía ejercer el poder de forma incuestionable.

Para delimitar conceptualmente su contenido muchos autores siguen tradicionalmente una clasificación de estas que distingue entre iniciativa popular directa e iniciativa popular indirecta.

Primeramente, la iniciativa popular directa se consagra como un estricto mecanismo de democracia directa, ya que requiere únicamente que la proposición presentada reúna las firmas requeridas como quórum mínimo para ser admitida a trámite y considerada con rango de ley²⁴.

De seguido, la iniciativa popular indirecta tiene a su vez dos modalidades: la simple y la formulada²⁵. La modalidad simple consiste en la realización de una petición a la autoridad legislativa sobre un asunto sociopolítico que se busca regular. En cambio, la formulada es presentada como un proyecto de ley al órgano legislativo a través de organizaciones sociales y civiles, que requerirá de un estudio pormenorizado técnico previo, antes de su aprobación, requiriendo la corrección de irregularidades existentes²⁶.

Además, resulta imposible establecer una definición exacta y global de referéndum y de iniciativa legislativa²⁷. En todo caso, esta dificultad de concreción versa sobre el debate existente respecto de los límites y las oportunidades facultativas concedidas a la ciudadanía con la finalidad de que colaboren en la aprobación de leyes que respondan a la voluntad popular²⁸.

3. La revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato es un instrumento muy frecuente en países de Latinoamérica a través del cual un determinado número de ciudadanos puede solicitar que se convoque al electorado con derecho a voto para se pronuncie acerca de si un

²⁴ GARCÍA CHOURIO, J.G., *Instituciones de Democracia Directa: Ampliando La Receptividad Estatal y El Control Ciudadano Sobre Los Gobiernos*, Estudios Políticos núm.35, 2009, pp. 181-208, p. 194.

²⁵ Existe una doctrina mayoritaria que considera la iniciativa popular indirecta como un mecanismo de democracia semidirecta.

²⁶ GARCÍA CHOURIO, J.G., *Instituciones de Democracia Directa...* cit., pp. 195-196

²⁷ GARCÍA CHOURIO, J.G., *Instituciones de Democracia Directa...* cit., pp. 197.

²⁸ PRUD D'HOMME, J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa...*, cit., p.16.

representante elegido popularmente debe ser removido de su cargo antes de que finalice la legislatura. El mecanismo alterna elementos de la iniciativa y de la elección ordinaria de un candidato. Para la presentación de la solicitud es necesario que los precursores reúnan un determinado número de firmas o manifestaciones de adhesión a su propuesta²⁹.

La revocación del mandato no es considerada como una acción judicial, esto se debe a que las razones por las que se inicia el procedimiento de remover a un cargo no son por presuntos comportamientos ilícitos, ya que, de esa función se encargan los órganos jurisdiccionales, sino que, se lleva a cabo a tenor de la valoración que los ciudadanos hacen desde un punto de vista político, principalmente acerca del desempeño de sus funciones. En este rasgo característico radica principalmente el conflicto.

El problema versa sobre si antes de la votación deberían hacer una valoración de las razones que la ciudadanía presenta, o bien, si se trata de una cuestión exclusivamente política, y por ello, los órganos judiciales no deben intervenir.

Pese a las discrepancias latentes, permanece mayoritariamente la idea de que corresponde a los ciudadanos la legalidad, coherencia y suficiencia de los motivos, que no requieren de valoración judicial previa³⁰.

En este mismo sentido, conviene alejar la figura de la revocación de mandato, del *impeachment*³¹ o juicio político, prototípico de sistemas de gobierno presidencialistas, principalmente, Estados Unidos, ya que solo se considera como una moción de confianza presentada por los miembros del parlamento sin efectos legales³².

4. Otros mecanismos de democracia directa

Una vez analizados los principales métodos de participación conviene reseñar aquello más destacado de los demás mecanismos enunciados anteriormente:

²⁹ EBERHARDT, M.L., *Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?* 2019, pp. 117-150, p. 118.

³⁰ GARCÍA CHOURIO, J.G., *Instituciones de Democracia Directa...* cit., pp. 202- 203.

³¹ También denominado proceso de destitución, en el que el enjuiciamiento político se desarrolla ante la Cámara Baja o Congreso y el juicio del acusado corresponde a la Cámara Alta o Senado.

³² PRUD' HOMME J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa...*, cit., p.14.

- El derecho de petición: consiste fundamentalmente en el derecho ciudadano a dirigir demandas a los poderes públicos que disponen las leyes sobre materias de su competencia. El ejercicio de este derecho participativo está sujeto a limitaciones en cuanto al sujeto pasivo, ya que solo pueden dirigir peticiones a los poderes públicos, pero no a cualquier autoridad. Además, existen limitaciones materiales que impiden abarcar peticiones referentes a cualquier tipo de asunto³³.
- Las consultas populares: consisten en el mecanismo democrático de convocatoria a la ciudadanía para que manifieste su opinión de forma libre sobre un tema concreto de notable trascendencia.

A simple vista, se asemeja conceptualmente a la figura del referéndum, pero el Tribunal Constitucional en los últimos años se ha encargado de despejar cualquier atisbo de dudas con su más reciente jurisprudencia. Destaca especialmente la STC 103/2008 de 11 de septiembre, ya que el Alto Tribunal se pronuncia acerca de una ley aprobada por el gobierno vasco, concretamente la Ley 9/2008 de 27 de junio, que habilitaba a la convocatoria de una consulta popular con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía vasca sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política en Euskadi³⁴.

En la misma se declara inconstitucional la Ley de la convocatoria y regulación de la consulta popular planteada por el Parlamento vasco, y fija los criterios para diferenciar la consulta popular del referéndum³⁵. El Tribunal entiende que el referéndum consiste en una categoría de consulta cuyo objeto se refiere únicamente al parecer del cuerpo electoral (STA 12/2008 FJ 10), ya que, es gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales, por ello, su convocatoria queda dentro de la reserva exclusiva del Estado³⁶.

³³ COLOM PASTOR, B., *Instituciones de Democracia Directa El derecho de petición*, Marcial Pons Madrid 1997, p. 25-26.

³⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.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, 2016, pp.121-148, pp. 138-139.

³⁵ STC núm. 103/2008, de 11 septiembre (recurso núm. 16292/2008).

³⁶ GUTIÉRREZ VICÉN C. Sinopsis art. 92 de la Constitución española 2003 Disponible en :<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis>.

En cambio, en las consultas no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre asuntos de interés público. Existen, a juicio del Profesor CARRASCO DURÁN, modalidades de consultas populares que no se articulan a través de una votación, por ende, no son consideradas como referéndum. Algunos ejemplos de esta categoría pueden ser las audiencias públicas, los foros de participación o las encuestas³⁷.

El referéndum es un mecanismo de participación directa del pueblo en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. En cambio, las demás modalidades de consulta son “instrumentos mediante los que se obtiene la opinión de cualquier colectivo sobre cualquier asunto de interés público a través de cualquier procedimiento”

En definitiva, se considerará referéndum solo la consulta popular denominada como referéndum en la Constitución. Dicho de otro modo, los referéndums son en sí consultas populares, pero no todas las consultas populares pueden ser consideradas como referéndum.

En palabras de la Doctora ÁLVAREZ VÉLEZ: “En estos casos el Tribunal Constitucional ha reiterado la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan realizar consultas populares que son expresión de una “democracia participativa y no son ya expresión del derecho fundamental recogido y consagrado únicamente como competencia exclusiva del Estado””.

- Los presupuestos participativos: constituye una forma de participación muy útil y extendida en el ámbito local, en la cual los vecinos realizan una labor fiscalizadora y controlan la actuación del gobierno local. En este instrumento de participación se debate sobre la prioridad de inversión de los recursos públicos de acuerdo con la planificación presupuestaria prevista y aprobada cada año por el ente local en cuestión y las políticas públicas que llevar a cabo en aras de hacer partícipe a los vecinos conociendo sus inquietudes y necesidades elementales³⁸.

³⁷ CARRASCO DURÁN, M., *Referéndum versus consulta*, Revista de Estudios Políticos, nº160, 2013, pp. 13-41. pp.15-16.

³⁸ LLAMAS SÁNCHEZ, F., *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales*, 2004 Intervención Psicosocial vol. 13, pp. 325-344 pp. 329-330.

En este sentido, se define como el encuentro de la ciudadanía con sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre la gestión pública, siendo esta un claro ejemplo de la cogobernanza, tan extendida en la época reciente.

CAPÍTULO V. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ESPAÑA

I. Contexto histórico y anclaje constitucional

La democracia española llegó tras el fallecimiento del general Franco, en noviembre de 1975, no sin antes vivir un régimen temporal de 3 años entre el final de la dictadura y la consolidación definitiva del sistema democrático el 6 de diciembre de 1978. Este periodo, se conoció como Transición y sirvió para asentar las bases del futuro sistema democrático que estaba por venir.

La Constitución Española recogía fielmente el sentimiento y los valores del pueblo español en aquella época, consagrándose como la norma suprema del ordenamiento jurídico. Con su aprobación, se logró la instauración un Estado social y democrático de derecho con monarquía parlamentaria como forma de gobierno.

Tras la aprobación y ratificación de la Constitución de 1978, la participación ciudadana entra en contexto en España. El artículo 23 CE establece el derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal. Por tanto, la participación sin intermediarios en los asuntos públicos forma parte del mismo derecho fundamental, coexistiendo algunas instituciones de democracia directa con el sistema representativo que acoge la Constitución³⁹.

La participación directa, de forma particular el referéndum, en nuestra Constitución como proyección del derecho fundamental del art. 23 CE y, por otra parte, la previsión en el ámbito autonómico de la participación ciudadana a través de consultas populares que no es más que un principio de democracia participativa, prevista en virtud del art. 9.2 CE, que dispone la facultad encomendada a los poderes públicos de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

³⁹ DÍAZ REVORIO, *Democracia, Representación y Participación Ciudadana, a La Búsqueda de Un Equilibrio Que La Constitución No Logró*, Revista de Derecho Político, núm. 101, 2018, pp.239–272. p.244.

España cuenta con varias vías de participación de forma directa por la Constitución, los estatutos de autonomía y otras leyes. Dicha participación es reconocida de forma genérica en el ámbito estatal, autonómico y local⁴⁰.

Para ello, en el presente estudio, agruparemos las instituciones de participación directa en función de cada nivel administrativo en aras de conseguir un entendimiento mucho más sintético y diferenciado.

II. Democracia directa a nivel estatal

Tradicionalmente existen dos mecanismos previstos a nivel estatal de participación ciudadana directa que requieren por su extensión un pormenorizado estudio. En primer lugar, la iniciativa legislativa popular, como máxima expresión de participación ciudadana en la elaboración de las leyes, y seguidamente, el referéndum y sus modalidades previstas en la CE.

1. La iniciativa legislativa popular

La iniciativa popular fue enunciada por primera vez en tiempos de la II República, como elemento del proceso integrador de aquella época, pero la brevedad del periodo republicano impidió que se consiguiera aprobar una ley reguladora de la misma⁴¹. No fue, entonces, hasta 1978 con la Constitución Española cuando se previó la institución en el artículo 87.3 de la Carta Magna.

El texto constitucional que se sometió a referéndum al pueblo español esbozó las bases de la iniciativa legislativa popular.

En primer lugar, determinando la exigencia de un límite mínimo de medio millón de firmas acreditadas y autenticadas⁴² que deberán ser recogidas en el plazo de 9 meses, prorrogables a 3 más en casos de fuerza mayor apreciada por la Mesa del Congreso⁴³. Una vez conseguidas, la Comisión Promotora será la encargada de recopilar las firmas y trasladar la documentación a la Mesa del Congreso, que es el

⁴⁰ *Democracia Directa En España*, 2006, pp. 81-95. p.83. disponible en: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_democracia_directa_ES_081cap7.pdf (fecha de la última consulta: 8 de junio de 2022).

⁴¹ *Democracia Directa En España...*, cit., p.83.

⁴² La mayor parte de la doctrina considera excesivo el número mínimo de firmas exigidos en comparación con otros ordenamientos.

⁴³ Modificación de realizada por la LO 4/2006 que amplía el plazo inicial de 6 meses previsto en la LO 3/1984.

órgano encargado de comprobar la documentación y se pronunciará en el plazo de 15 días sobre su adecuación⁴⁴.

En segundo lugar, se establecen límites materiales a la presentación de iniciativas legislativas en forma de proposiciones de ley⁴⁵. Estas iniciativas no pueden versar sobre materias reservadas a ser reguladas por ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni tampoco sobre lo referente a la prerrogativa de gracia. Hay que destacar que los asuntos más importantes para la ciudadanía son regulados en general por leyes de carácter orgánico, ya que exigen mayoría absoluta del Congreso para su aprobación. Son leyes orgánicas las que desarrollan los derechos fundamentales y de las libertades públicas tales como, la educativa, la de libertad sindical y la electoral, entre muchas otras⁴⁶.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la institución de la iniciativa popular, existen diferencias notables a nivel doctrinal⁴⁷.

Un sector destacable de autores no considera la iniciativa legislativa como un instrumento de la democracia directa, ya que, según su criterio, la ciudadanía no participa en la toma de decisiones porque no consideran la iniciativa como tal, sino que, aquello que es presentado con la recogida de firmas es únicamente una propuesta de iniciativa, ya que, posteriormente exige la toma en consideración por el Pleno del Congreso.

Abandonando el debate doctrinal y teórico, y entrando en un terreno de regulación normativa, la CE regula la institución de la iniciativa popular en el art. 87 siendo este el anclaje constitucional. De acuerdo con lo dispuesto en el articulado, con carácter general, la iniciativa legislativa recae en el Gobierno, y en las Cortes Generales – el Congreso y el Senado. No obstante, se habilita a las Cámaras autonómicas a presentar un proyecto o remitir una proposición de ley de carácter estatal ante la Mesa del Congreso, que deberá ser defendida en sede parlamentaria por una delegación representativa de los intereses de la Comunidad Autónoma solicitante.

El otro mecanismo originario de textos legislativos proviene de la iniciativa ciudadana que emana del art. 9.2 de la CE., y que establece un vínculo entre el derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y la exposición de motivos de la

⁴⁴ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p. 67.

⁴⁵ Constitución Española BOE» núm. 311, de 29/12/1978, art. 87.

⁴⁶ *Democracia Directa En España...*, cit., p.84.

⁴⁷ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p. 54.

ley orgánica, esta es, la Ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular⁴⁸.

Tal y como se aprecia la Constitución española, opta por no regular taxativamente la institución, y remite a la mencionada ley orgánica a que establezca el desarrollo normativo previsto. La CE, más allá de indicar el número mínimo de firmas con las que debe contar una iniciativa en aras de ser admitida, exige que los firmantes sean electores, esto es, personas dotadas de capacidad electoral activa.

Esto supone una situación compleja para delimitar quiénes pueden resultar titulares de la iniciativa de participación. Como regla general, se determina que corresponde a “los ciudadanos”, debiéndolo poner en consonancia con el artículo 13.2 de la CE, que determina que únicamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el art. 23 de la Carta Magna, salvo que, atendiendo a criterios de reciprocidad interestatal, pueda establecerse por ley para el derecho de sufragio activo y pasivo para las elecciones de ámbito local⁴⁹.

En cambio, el artículo 1 de la LOILP establece que la iniciativa legislativa del art. 87.3 CE, le corresponde a “los ciudadanos españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral”.

Por tanto, en la redacción dada por la LOILP se resuelve la laguna existente en la CE, equiparando a quienes están legitimados para promover la iniciativa popular, con el ejercicio del derecho a voto, que requiere de la plenitud de la condición de ciudadano.

Conviene acudir a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, que prevé en sus artículos 2 y 3, quienes poseen legitimidad plena para el ejercicio del derecho del sufragio, y las condiciones que inhabilitan a poder ejercer ese derecho – los condenados en sentencia judicial firme, los incapacitados expresamente para el ejercicio de este y los internos en centro psiquiátrico⁵⁰.

Por último, resulta evidente la imposibilidad de que una persona jurídica ejerza el derecho a la participación política, por lo que esta se atribuye únicamente a las personas físicas⁵¹, ya que siguiendo el criterio del TC, se habilita sólo a los ciudadanos

⁴⁸ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p. 62.

⁴⁹ ASTARLOA VILLENA, F., *La iniciativa legislativa popular en España* Teoría y realidad constitucional núm 10-11, 2002, pp. 273-321, pp. 288-289.

⁵⁰ ASTARLOA VILLENA, F., *La iniciativa...*, cit., p.299.

⁵¹ Reconocido por la STC 51/1984 de 25 de abril o la STC 5/1983 de 4 de febrero.

a ejercer el derecho a participar, y no a los partidos políticos, porque la permanencia en el cargo de los representantes elegidos, no depende de la voluntad de las organizaciones políticas a las que pertenecen sino a la voluntad popular expresada por medio del sufragio.

En la realidad práctica, existe un déficit en la utilización del mecanismo de la iniciativa popular. Esto puede venir provocado por diversos factores relacionados con la falta de consecución de las iniciativas planteadas:

En primer lugar, a vista de los datos recabados sobre la consecución de los planteamientos ciudadanos en políticas útiles puede apreciarse un desconocimiento de la institución de la iniciativa popular para canalizar las preocupaciones de la ciudadanía. Sin embargo, puede apreciarse que, pese a que muchas propuestas llegan a la Mesa del Congreso por contar con las firmas suficientes, son rechazadas en su mayoría por no contar con la iniciativa política de legislar sobre el tema. Además, existe una latente desafección ciudadana con la clase política, atendiendo a la creciente abstención en los comicios celebrados en los últimos años.

Por otro lado, tal y como señalan los expertos, el elevado número de firmas a recoger para únicamente tener la capacidad de que valore la Mesa del Congreso la aptitud y otorgue validez a la propuesta, no teniendo obligación de aprobar y siendo muy poco efectivo el trabajo de recogida de firmas.

En definitiva, se puede afirmar con rotundidad las carencias que presenta el modelo actual, ya que, de las 180 iniciativas planteadas en 40 años, siendo cada una de ellas amparadas por 500.000 ciudadanos españoles, solo 2 de ellas han sido integradas en una ley.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS DESDE 1982 HASTA 2022^{52 53}

INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES PRESENTADAS A LA MESA DEL CONGRESO	180
INICIATIVAS NO ACEPTADAS POR LA MESA	170
INICIATIVAS PENDIENTES DE RESOLVER	8

⁵² Actualizado hasta el 9 junio de 2022.

⁵³ Datos utilizados en la tabla extraídos de la Junta Electoral Central – Congreso de los Diputados, disponible en <http://www.juntaelectoralcentral.es/>

INICIATIVAS APROBADAS	2
% APROBACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS	1,11 %

Tabla 1. Fuente: elaboración propia

Las únicas iniciativas legislativas populares aprobadas desde 1982 hasta la fecha en la que nos encontramos son las siguientes:

En primer lugar, en 1999 se “dio luz verde” a una iniciativa respecto a la reclamación de deudas en comunidades de propietarios. Se trataba de una ley de propiedad horizontal que obligaría a pagar a los vecinos morosos. Esta iniciativa fue subsumida en la Ley de Propiedad Horizontal de 1960. La segunda y última iniciativa aprobada fue la que se presentó para que la tauromaquia fuera regulada como patrimonio cultural por la Ley 18/2013 de 12 de noviembre, siendo aprobada por sí sola con modificaciones respecto al texto original presentado ante la Mesa del Congreso⁵⁴.

En definitiva, existe una absoluta falta de conexión de la ciudadanía con las instituciones democráticas siendo inútiles los intentos de acercamiento de la política a los ciudadanos, quienes deberían tener la llave de la democracia, y no únicamente demostrarlo ejerciendo su derecho al voto cada cuatro años.

2. El referéndum estatal

La figura de referéndum a nivel estatal no aparece con el sistema democrático consagrado en la CE, sino que se remonta a la Constitución de la II República en 1931. Sin embargo, durante el régimen franquista, pese a que se aprobó una ley de referéndum nacional en 1945, la propaganda oficial del régimen y la imposibilidad de hacer oposición contra el gobierno dictatorial de Franco anulaban por completo cualquier uso democrático de estos plebiscitos, ya que era el jefe del Estado quién tenía la absoluta iniciativa para la convocatoria del referéndum⁵⁵.

Una vez ubicados en el periodo constitucional, se regularon únicamente dos modalidades de referéndum, de un lado el consultivo y por otro, el de reforma constitucional, con lo que, serían los únicos procedimientos habilitantes a la hora de convocar un referéndum.

⁵⁴ Congreso de los diputados “Función legislativa. Iniciativa legislativa popular” Congreso de los diputados.

⁵⁵ *Democracia Directa En España...*, cit., p.85.

La regulación del referéndum consultivo se reflejó en la Carta Magna, concretamente está contenida en el art. 92 CE. En su redacción se establece que “las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Una LO regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución”. La ley encargada de regular las diferentes clases de plebiscito fue la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que fue modificada por la LO 12/1980, de 16 de diciembre⁵⁶.

El artículo 92 CE matiza que el referéndum consultivo se celebrará para tomar decisiones de gran relevancia, pero tendrá la condición de no vinculante, dada su naturaleza consultiva. El término consultivo, muestra que se trata de un procedimiento de consulta o de opinión no vinculante para el legislador que lo convoca⁵⁷. Con la participación del Congreso, y la necesidad de obtener mayoría absoluta en la Cámara Baja, se busca cumplir el mandato constitucional del art. 79.2 CE y lograr el consenso y favorecer un control de oportunidad por parte de la oposición.

Para la mayoría de los expertos en la materia, la regulación actual en la Constitución y en la ley orgánica es “descafeinada” ya que, son muchas las cuestiones que la Constitución y la Ley orgánica dejan sin regular. Desde el alcance del objeto del referéndum, hasta la exigencia de un quórum de participación o de un número mínimo de votos favorables para que la cuestión planteada prospere y se otorgue validez al resultado obtenido.

Además, resulta crucial conocer si es posible reiterar la cuestión en caso de ser rechazada y en qué plazos, aunque la laguna más relevante es la de su ámbito territorial. El Art. 92 CE no lo determina expresamente ni tampoco prohíbe que puedan realizarse consultas sobre cuestiones políticas de especial transcendencia de alcance y afectación a una CA o reducido al ámbito local.

Para resolver esta falta de concreción material, debe atenderse al reparto competencial fijado en el Título VIII de la CE, en el que prevé que la convocatoria de

⁵⁶ LINDE PANIAGUA, E. Y HERRERO LARA, M., *El Referéndum En La Constitución Española de 1978*, Revista de Derecho Político, UNED, pp.17–48. p.29.

⁵⁷ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro*, Universidad de Deusto, vol. 62, núm. 1, 2014.

consultas populares por vía de referéndum se configura como una competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1. 32ª CE⁵⁸.

En cuanto al referéndum de reforma constitucional, éste aparece regulado en el Título X de la CE, concretamente los artículos comprendidos entre el 166 y el 169, y se caracteriza por contemplar dos modalidades: de un lado, el referéndum optativo para la reforma constitucional, y por otro, el referéndum obligatorio para la reforma constitucional⁵⁹.

El referéndum optativo, se regula en el artículo 167 CE, y exige que tenga lugar una serie de condiciones para que se lleve a cabo⁶⁰ :

- Los proyectos de reforma constitucional deberán ser solicitados por los miembros de la Cámaras.
- Los proyectos de reforma deberán ser admitidos por mayoría cualificada de 3/5 de los miembros de cada una de las Cámaras.
- Si no se llega a un pacto, se creará una comisión paritaria compuesta por diputados y senadores, que presentará un texto definitivo, con la finalidad de ser votado por el Congreso y por el Senado.
- Si no se logra la aceptación por medio del procedimiento antes mencionado y siempre que el texto obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de tres tercios, podrá aprobar la reforma.
- En última instancia, tras ser aprobada la reforma por las Cortes Generales, se someterá a referéndum para su confirmación cuando sea solicitada, dentro de los 15 días siguientes a su consentimiento, por el 10% de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El segundo de los supuestos de referéndum para la reforma constitucional es de carácter obligatorio, esto significa, que resulta trámite imprescindible en caso de que se pretenda una revisión total de la Constitución o una reforma de carácter parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo II, a la Sección Primera del Título I o al Título II⁶¹.

⁵⁸ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p. 24.

⁵⁹ LINDE PANIAGUA, E. Y HERRERO LARA, M., *El Referéndum...*, cit., p.30.

⁶⁰ Constitución Española BOE» núm. 311, de 29/12/1978, art. 167.

⁶¹ LINDE PANIAGUA, E. Y HERRERO LARA, M., *El Referéndum...*, cit., p.47.

Con la convocatoria del referéndum se concluye el procedimiento al que se refiere el art. 168 de la CE. El procedimiento será semejante al anterior, con la particularidad de que se propondrá la revisión de la Constitución, ya que tras la aprobación por 2/3 de cada Cámara, se producirá la disolución inmediata de las Cortes. Posteriormente, las nuevas Cámaras elegidas deberán corroborar la decisión tomada e iniciar el estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser admitido otra vez por mayoría de dos tercios de cada Cámara. Finalmente, una vez aprobada por las Cortes Generales la reforma de la Constitución, se someterá a referéndum para su ratificación⁶².

Con la finalidad de proceder a un análisis más práctico y cotidiano de la institución del referéndum, conviene revisar la historia democrática de nuestro país, para así apreciar los referendos de ámbito nacional que se han celebrado⁶³. Han sido un total de cuatro, de los cuales todos han obtenido la validación de los votantes como resultado tras el escrutinio⁶⁴.

Por orden cronológico, el primero en celebrarse fue el referéndum sobre el proyecto de ley para la reforma política el 15 de diciembre de 1976, la pregunta planteada a los votantes fue “¿Aprueba el Proyecto de Ley para la Reforma Política?”. Fue validado por amplia mayoría de los llamados a votar (un 94,17% de los electores respondió afirmativamente), contando con una participación de más del 77% del total del censo.

El segundo referéndum de la democracia fue el más importante de la historia de España, y se celebró el 6 de diciembre de 1978, y se votó para la ratificación de la Constitución Española. Este referéndum, destacó por ser la primera vez que podrían votar los mayores de 18 años. La cuestión planteada fue aprobada mayoritariamente por los llamados a las urnas, un 91% de los votantes votó favorablemente, por sólo el 8,2% que se opuso. La participación en este caso fue algo menor al referéndum de 1976, ya que únicamente alcanzó el 67% del censo total⁶⁵. Resultó especialmente significativo, el resultado en las tres provincias vascas y en Navarra, ya que, en esas circunscripciones el apoyo suscitado se encontró por debajo del 75%, siendo

⁶² Constitución Española BOE» núm. 311, de 29/12/1978, art. 168.

⁶³ Referendos en la España democrática de ámbito estatal. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos>. (Fecha última consulta 11 de junio de 2022).

⁶⁴ AGUADO RENEDO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de...*, cit., pp.150 -151.

⁶⁵ Referéndum para la ratificación de la Constitución Española, disponible en: https://es.wikipedia.org/Referéndum_para_la_ratificación_de_la_Constitución_española (fecha de la última consulta: 9 de junio de 2022).

Guipúzcoa, la provincia que menos votos favorables tuvo la propuesta de ratificación de la CE⁶⁶.

El 12 de marzo de 1986 se celebró un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN. El gobierno estableció una serie de condiciones para su permanencia en la OTAN, que dio a conocer a la ciudadanía: nuestro país no admitirá almacenar armamento nuclear en su suelo, España no participará en la estructura de mando militar de la OTAN y España negociará con Estados Unidos, una reducción de su presencia militar permanente en nuestro país.

Conociendo los condicionantes, los ciudadanos debieron decidir. Este referéndum, fue sin lugar a duda, el más polémico de los celebrados en la historia de la democracia y tuvo especialmente dividida a la población española. La izquierda se encontraba enfrentada, se potenció la movilización social, muchos ciudadanos se levantaron contra el gobierno socialista de Felipe González por entender que la OTAN potenciaba el belicismo, y abogaban por mantener una posición militar neutral.

Los sondeos conocidos antes de la celebración del referéndum otorgaban una victoria ajustada en favor del no, aunque la tendencia hacia el equilibrio de fuerzas iba creciendo, amparados por la campaña en favor del sí ejercida por el presidente del Gobierno Felipe González, que contaba con un amplio respaldo ciudadano en la época. La campaña del referéndum se cerró en medio de una enorme incertidumbre.

Finalmente, la participación en el sufragio se situó aproximadamente en un 60% de los electores, pese a que en algunas comunidades como Galicia sólo alcanzó el 40 %. Finalmente, ganó el sí con alrededor de un 53% frente al no, que obtuvo un 39% de los sufragios. Sin embargo, existieron territorios donde los votos en contra fueron mayoría, tal como ocurrió en Catalunya, Navarra, Euskadi y Canarias⁶⁷.

Finalmente, el último referéndum celebrado hasta la actualidad fue referente a la aprobación del Tratado de Roma por el que se instituye una Constitución para Europa. Para ello, se requería que los estados miembros sometieran la decisión a referéndum entre su población o que fuera aprobado por mayoría del Parlamento de cada estado.

⁶⁶ La participación en Guipúzcoa se situó en tan solo el 43% del censo, y contó con tan solo, el 64% de votos favorables, muy alejado del 91% en el total nacional.

⁶⁷ “¿Te acuerdas? El referéndum de la OTAN (1986)”, RTVE, 2011, Disponible en: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/te-acuerdas/acuerdas-referendum-otan-1986/1043267/>. (Fecha última consulta: 10 de junio de 2022).

El 20 de febrero de 2005 se celebraría en España un referéndum, para preguntar sobre la aprobación o no del tratado constitucional europeo. El referéndum no era legalmente vinculante para el Gobierno, pero lo consideró un asunto de notable importancia y en consonancia con su convocatoria, allanó el camino de la ratificación parlamentaria en el Congreso. La participación en dicho sufragio fue la menor del ciclo histórico en democracia, tan solo superando ligeramente el 40% del censo total. El resultado otorgó una mayoría del 81% al sí, frente al 18% que se opuso a la propuesta. En cambio, el resultado de los referéndums celebrados en Francia y en Países Bajos fue de oposición a la propuesta de Tratado⁶⁸.

En consecuencia, al no ser aprobado en todos los Estados miembros, el tratado no fue ratificado y se abrió un proceso de crisis institucional a nivel europeo.

III. Democracia directa a nivel autonómico

La democracia directa a nivel autonómico se encuentra recogida en los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma, y principalmente contempla como vías de participación ciudadana en los asuntos públicos la iniciativa legislativa popular a nivel autonómico y el referéndum en el ámbito de una Comunidad Autónoma⁶⁹.

1. La iniciativa legislativa popular autonómica

La iniciativa legislativa popular queda regulada en los ordenamientos autonómicos donde el reconocimiento va a permitir, que determinados intereses sociales, en algunas ocasiones, no son asumidos por los partidos políticos, accedan a las Asambleas legislativas de las CCAA, y sean recogidas en una ley⁷⁰.

Los Estatutos de Autonomía regulan la iniciativa legislativa reconociéndola a diversos sujetos como el Consejo de Gobierno, el Parlamento autonómico, los Ayuntamientos o la iniciativa legislativa popular⁷¹. Para la mayoría de los expertos constitucionales, como la doctora CABELLO FERNÁNDEZ, el reconocimiento de la iniciativa legislativa a una pluralidad de sujetos considera la titularidad legislativa como una institución de

⁶⁸ Preguntas y Respuestas referéndum 2005. Disponible en: http://elecciones.mir.es/eleccanteriores/referendum2005/marco6_inicio.htm (fecha última consulta 11 de junio de 2022).

⁶⁹ AGUADO RENEDEO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de...*, cit., pp.151- 152.

⁷⁰ BIGLINO CAMPOS, P., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal* Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 19. 1987, p. 292.

⁷¹ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p.97.

carácter difuso. En consonancia con esta opinión, CONTRERAS CASADO opina que nos hallamos ante “un modelo de iniciativa difusa donde la legitimidad se encuentra distribuida entre muy diversos sujetos”.

Los estatutos de autonomía prevén la iniciativa legislativa popular para leyes autonómicas remitiendo a una ley de desarrollo y no regulándola directamente en su redacción⁷².

Todas las CCAA habían previsto la figura de la iniciativa popular en sus respectivos EEAA, exceptuando a Castilla y León, que no recogió la regulación de esta institución hasta la reforma estatutaria ejecutada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Es evidente, que la regulación contenida en los EEAA de remisión al marco constitucional debe entenderse como un ejercicio del derecho fundamental a la participación política previsto en el art. 23.1. CE, que por su naturaleza y ubicación tiene reserva de Ley Orgánica, por lo tanto, es competencia del Estado, aunque se permita un desarrollo de la regulación estatal básica. Es por ello, por lo que el art. 81.1. CE establece la reserva de ley orgánica para para derechos fundamentales como el de participación. Por lo que, la regulación prevista en la ley autonómica deberá respetar el contenido esencial del derecho definido en una Ley Orgánica⁷³.

Particularmente, todos los estatutos disponen que la titularidad de la iniciativa popular recae en los ciudadanos en caso de que cumplan con una serie de requisitos: tener la vecindad administrativa de algún municipio de la Comunidad Autónoma, ser mayor de edad, estar inscrito en el censo electoral, y en algunos casos, no estar privado de los derechos políticos. A excepción del EA de Extremadura⁷⁴, las Comunidades Autónomas determinarán la cantidad mínima de firmas que deben garantizar la iniciativa. Por ejemplo, en el caso de la Comunitat Valenciana el número de firmas requerido es de 10.000⁷⁵.

⁷² CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p.98.

⁷³ RALLO LOMBARTE, A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Colección: Autonomía i dret, 1993, p. 268.

⁷⁴ En Extremadura, se exige que la iniciativa sea presentada por al menos el 5% del censo electoral, en virtud de la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura. DOE núm. 98, de 13/12/1985, BOE núm. 66 de 18/3/1986.

⁷⁵ Previsto en el art. 8.3. Ley 10 / 2017 de 11 de mayo reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular Ante Les Corts. Generalitat Valenciana, DOGV núm. 8046.

La tendencia ha venido siendo la de favorecer el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, rebajando el umbral de firmas requeridas con la evolución y reforma de los Estatutos de Autonomía⁷⁶.

En cuanto al objeto de la iniciativa legislativa popular, los estatutos fijan como materias excluidas de la iniciativa popular, las referentes a la organización territorial o a organización institucional, las que no sean de competencia exclusiva autonómica, las que afecten al sistema o tributario o presupuestario y las que se refieren a la planificación general de la Comunidad Autónoma. En algunos estatutos, estas materias no son las únicas que se excluyen de la iniciativa popular. En Castilla y León también quedan excluidas las materias referentes a derechos fundamentales y libertades públicas. En la Comunitat Valenciana, Aragón, La Rioja, Canarias y Euskadi queda excluido el mecanismo de la iniciativa legislativa para la reforma del Estatuto de Autonomía.

En la práctica, la iniciativa popular ha sido utilizada de forma desigual en las CCAA. Algunas CCAA como la Comunitat Valenciana, la institución no ha tenido ninguna eficacia ya que, no ha aprobado todavía ninguna ley propuesta por la ciudadanía mediante este mecanismo participativo.

La Comunitat Valenciana presenta el número de firmas requeridas menor respecto a la población total⁷⁷. Pero si importante es el número de firmas necesarias para respaldar una iniciativa popular, no es menor la importancia del plazo que la normativa determina para su recogida. La Ley valenciana anterior a la reforma de 2017, concedía un plazo de cuatro meses, prorrogables por otros dos. Este plazo de tiempo concedido es muy corto teniendo en cuenta el elevado número de firmas exigidas, lo que provocó que la mayoría de las iniciativas que llegaban a les Corts Valencianes caducaran. En la nueva redacción en la Ley autonómica 10/2017, determinó un plazo de ocho meses prorrogables por otros dos, en virtud del art. 8.4. del mencionado texto legislativo⁷⁸.

En cambio, otras CCAA como Catalunya o Canarias, que disponen umbrales de firmas mucho mayores que la Comunitat Valenciana, han aprobado diversas propuestas de la sociedad civil.

⁷⁶ CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa...*, cit., p.111.

⁷⁷ El número de firmas requeridas se corresponde con el 1,38% de los electores valencianos (más de 3,6 millones).

⁷⁸ CABEDO MALLOL, V., *Las dos generaciones de leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular, El caso de la Comunitat Valenciana*. 2017, pp. 1082-1115, p.1101.

Por tanto, la problemática nace más que del número de firmas requeridas, de otros factores, tales como, el grado de consecución de las propuestas presentadas o de la cultura participativa de cada territorio.

Pese a todo, el caso catalán evidencia, por tanto, que la reforma de las Leyes de iniciativa popular se ha vuelto imprescindible, si queremos que esta institución de participación ciudadana funcione, potenciando la participación ciudadana en el ámbito legislativo. Por consiguiente, se pretende con la reforma de la legislación en esta materia, que aumente significativamente el número de proposiciones de ley presentadas y que a su vez desencadenen, tras su tramitación parlamentaria, su conversión en leyes⁷⁹.

2. El referéndum autonómico

La Constitución Española, prevé como referéndums que tiene un ámbito territorial limitado a una Comunidad Autónoma los de ratificación de iniciativa autonómica, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con el artículo 151 y 152 de la Constitución⁸⁰.

Los Estatutos que se elaboran de acuerdo con estos artículos son, el de Andalucía que fue el único que consiguió aprobar su Estatuto de Autonomía siguiendo todos los preceptos del artículo 151 CE y los de Catalunya, Euskadi y Galicia⁸¹, que al haber accedido al reconocimiento de su Estatuto de Autonomía durante la II República, fueron consideradas “comunidades o nacionalidades históricas, por haber demostrado históricamente voluntad de autogobierno. Las tres regiones podían optar a un mayor número de competencias⁸².

Con todo ello, pudieron acogerse a la disposición transitoria segunda de la CE y ser elaborados de acuerdo con los artículos antes señalado. La Constitución exige llevar a cabo un referéndum de carácter autonómico en el caso de una posible incorporación de Navarra a Euskadi, según lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

⁷⁹ CABEDO MALLOL, V., *Las dos generaciones...*, cit., p.1101.

⁸⁰ AGUADO RENEDO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de...*, cit., pp.151- 152.

⁸¹ El Estatuto de Autonomía de Catalunya se aprobó en 1932, el de Euskadi en 1936 y el de Galicia se plebiscitó en 1936, sin llegar a aprobarse por las Cortes por el estallido de la Guerra Civil española.

⁸² *Democracia Directa En España...*, cit., p.87.

Además de los procesos de ratificación, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con el artículo 151 y 152 de la Constitución donde se permite la intervención del referendo para validarlos. En consecuencia, en España se han celebrado a lo largo de la historia democrática los siguientes plebiscitos⁸³:

- Octubre de 1979: Aprobación del Estatuto de Autonomía de Euskadi.
- Octubre de 1979: Aprobación del Estatuto Autonómico de Catalunya.
- Febrero de 1980: Ratificación de la iniciativa autonómica de Andalucía.
- Diciembre de 1980: Aprobación del Estatuto Autonómico de Galicia.
- Octubre de 1981: Aprobación del Estatuto Autonómico de Andalucía.
- Junio de 2006: Aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya.
- Febrero de 2007: Aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Todos los referendos autonómicos celebrados fueron aprobados por la mayoría de sus votantes, pero la participación en las consultas populares en los territorios que fueron celebradas fue mucho menor que la que se produjo en ellos en los referendos de carácter estatal.

Existe la posibilidad de si la Constitución y la doctrina constitucional permitiría otro referéndum, sin contar los obligatorios para la reforma de los estatutos de autonomía de las comunidades históricas. Esta posibilidad debería resolverse mediante la necesidad de obtener la autorización del gobierno estatal para la celebración del referéndum, ya que, en virtud del art. 149.1. 32^a, el Estado tiene competencia exclusiva para conceder la autorización para la celebración de referendums en el territorio español. La finalidad del gobierno al requerir esta autorización debe ser entendida con el propósito controlar este instrumento “dada la potencialidad centrífuga que esta institución podría desempeñar en alguna zona del país” en palabras de AGUILAR DE LUQUE⁸⁴.

⁸³ Referendos de ámbito autonómico página web del Congreso. Disponible en: app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm. (fecha de la última consulta: 13 de junio de 2022).

⁸⁴ *Democracia Directa En España...*, cit., p.88.

Varias comunidades autónomas han asumido explícitamente en sus estatutos competencias sobre consultas populares por vía de referéndum, algunas de ellas son Asturias, la Región de Murcia, Extremadura, La Rioja, Baleares, Castilla y León, y más recientemente, Catalunya de conformidad con lo que disponga la ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución.

Los intentos de celebración de referéndums secesionistas en nuestro país han supuesto la precaria regulación existente y la restrictiva interpretación jurisprudencial de la figura del referéndum autonómico en nuestro país. Esta interpretación restrictiva, no se asemeja en nada a la que han realizado otros estados descentralizados y que han normalizado la práctica de la democracia directa en sus territorios. La mayoría de los países donde se permite el referéndum en determinadas regiones conformantes del estado, adoptan una estructura territorial federal. Esto ocurre en los estados que conforman los Estados Unidos, los *länder*⁸⁵ alemanes, los cantones suizos o las regiones italianas, que poseen legitimidad propia para celebrar consultas populares, tan solo viéndose limitada por el respeto a los principios de competencia y lealtad federal⁸⁶.

En contraste con el panorama comparado, en España, la ley reguladora sobre modalidades de referéndum no contempla expresamente en ningún momento los referendos autonómicos. Sin embargo, el hecho de que esta ley no los mencione no implica que estén prohibidos⁸⁷. Esta ausencia debe interpretarse, según IBÁÑEZ MACÍAS, como que la ley no ha querido interponer ningún obstáculo a su regulación por ley autonómica, incluso aquellas comunidades autónomas que no han asumido explícitamente esta competencia, en virtud de su competencia plena sobre organización de sus instituciones de autogobierno podrían regular el referéndum regional en sus territorios con todas las garantías legales. Pero, los intentos de celebración de referéndums de autodeterminación en Catalunya y en Euskadi ha rechazado la interpretación dada anteriormente, no debiendo comprender esta ausencia de regulación como la posibilidad de que las CCAA puedan regular la cuestión libremente⁸⁸.

⁸⁵ Estado federado en Alemania. Existen un total de 16, que conforman la República federal alemana.

⁸⁶ GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (COORD.), *Referéndums y consultas populares en el estado autonómico*. Marcial Pons, 2019, pp. 6-23, p. 15.

⁸⁷ GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (COORD.), *Referéndums y consultas...* cit., p. 16.

⁸⁸ GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (COORD.), *Referéndums y consultas...* cit., pp. 15-16.

En nuestra opinión, pese a la complejidad del debate, existe la posibilidad manifiesta de que las Comunidades Autónomas regulen de forma consensuada con el Estado, la institución como instrumento de democracia directa, no dejando relegado el referéndum para casos de reforma de EEAA de las nacionalidades históricas. El marco legal no impide esa posibilidad, y las Comunidades tienen la posibilidad de hacerlo si lo desean conveniente⁸⁹.

a) *El referéndum catalán*

Uno de los mayores retos constitucionales a los que se ha enfrentado y enfrenta el Estado es la crisis catalana.

Para contextualizar el origen del conflicto, debemos situarnos en el inicio de la democracia, pero por razones expositivas, abarcaremos desde la reforma del Estatut de 2006, y las consecuencias provocadas por su declaración de inconstitucionalidad, hasta la actualidad.

Resulta imposible negar la relevancia que pudo tener la STC 31/2010, de 28 de junio en el surgimiento del proceso secesionista, pero no se puede obviar que el conflicto había comenzado antes de que fuera dictada la sentencia. En efecto, en septiembre de 2009 se inauguran en Arenys de Munt (El *Maresme*, Barcelona) las consultas sobre la independencia, organizadas en muchos municipios catalanes con la cobertura de sus respectivos ayuntamientos. Por los sectores defensores del derecho a decidir, se cuestionaba la propia legitimación del Tribunal para enjuiciar una norma que era fruto del acuerdo político, ya que había sido aprobada por dos Parlamentos: el Parlament catalán y las Cortes Generales, además de ser validada mayoritariamente por el cuerpo electoral en referéndum, tal y como recoge la Constitución.

En cualquier caso, parece evidente que la STC 31/2010 supone un punto de inflexión en el tipo de conflictividad entre Catalunya y el Estado español y abre la puerta a la batalla ulterior que, además de mantener el enfrentamiento acerca de la distribución de competencias con el Estado central, sobre todo ha tenido como aspecto novedoso

⁸⁹ En este sentido se ha pronunciado el TC en la STC 51/2017, de 10 de mayo (FJ 7), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlament de Catalunya 4/2010, de 17 de marzo reguladora de consultas populares por vía de referéndum.

y más destacable, la necesidad de enfrentarse a impugnaciones derivadas del *pulso* secesionista⁹⁰.

La sentencia del TC invalidó algunos preceptos del Estatut, relacionados con la identidad de Catalunya como nación, la financiación, o sobre la organización del poder judicial en Catalunya. Todo ello, desencadenó protestas masivas en contra del contenido declarado en el fallo judicial. Tras diversos intentos de negociar por parte de Catalunya un acuerdo con el Congreso de los Diputados que le habilitara mediante el art. 150.2 CE⁹¹ la potestad estatal de convocar y celebrar referéndums, el Congreso votó en abril de 2014 ampliamente en contra de esa propuesta⁹². Sin embargo, meses más tarde el Parlament desoyó la voluntad expresada por el Congreso, y aprobó la ley que habilitaba a una consulta popular no referendaria en Catalunya y la convocatoria de un proceso de participación ciudadana para el 9 de noviembre de 2014.

En consecuencia, el Gobierno del Estado presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la ley del Parlament y contra el decreto de convocatoria, que generó efectos suspensivos de la vigencia del texto objeto del recurso. No obstante, y a pesar de la prohibición la consulta del 9N se celebra con la participación de más de 2,3 millones de catalanes – una participación efectiva del 37% de los llamados a las urnas⁹³.

Tras la celebración de la consulta, existieron diversos pronunciamientos del Alto Tribunal, con efectos legales por los hechos acaecidos. Estas sentencias hacen referencia a la inconstitucionalidad de la ley de consultas populares no referendarias⁹⁴, al decreto de convocatoria de la consulta del 9N⁹⁵ y al proceso participativo que tuvo lugar pese de la suspensión por parte del TC⁹⁶.

Tras el *impasse* provocado por los efectos políticos y judiciales de la consulta de 2014, el periodo más significativo en este conflicto es el año 2017, que culmina con la

⁹⁰ CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., *Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: Respuestas jurídico- constitucionales a un conflicto político- constitucional*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 37, 2016, pp. 561-592, pp. 565- 566.

⁹¹ En el art. 150.2 CE dispone que: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

⁹² El Congreso rechaza entregar a Catalunya competencias para convocar la consulta soberanista. Disponible en: <https://www.publico.es/actualidad/congreso-rechaza-entregar-catalunya-competencias.html> (fecha última consulta 13 de junio de 2022).

⁹³ BOIX PALOP, A., *El conflicto catalán y la crisis constitucional española. Una cronología*, El cronista del estado social y democrático de derecho, pp. 172-181, pp. 176-177.

⁹⁴ STC 31/2015, de 25 de febrero.

⁹⁵ STC 32/2015, de 25 de febrero.

⁹⁶ STC 138/2015, de 11 de junio.

celebración de un referéndum de autodeterminación que tiene lugar el 1 de octubre, aunque sin garantías legales, ya que la consulta se celebra a pesar de la suspensión por parte del TC de la Ley catalana de consultas populares por vía de referéndum. Los efectos que debería provocar el resultado eran o bien, la proclamación de la independencia en las 48h siguientes, acompañada de la convocatoria de elecciones constituyentes, en caso de apoyo mayoritario al sí o, la convocatoria de elecciones autonómicas, en caso de mayoría del no⁹⁷.

Los actos dan lugar a una sentencia que juzga las actuaciones llevadas a cabo por el Govern. La Sentencia que proclamaba la inconstitucionalidad de la ley del Parlament para la celebración de un referéndum señala, que la ley catalana vulnera la CE, ya que, prevé la celebración de un referéndum de carácter autonómico no contemplado ni en la CE ni en la ley orgánica reguladora de las diferentes modalidades de referéndum. Esta sentencia determina la competencia estatal del artículo 149.1.32 CE, declarando que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares mediante referéndum.

El sector soberanista catalán se ampara en el derecho internacional a la hora de justificar la legalidad de las consultas celebradas, concretamente en el derecho de libre autodeterminación, reconocido en los art. 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas, así como en numerosas Resoluciones especialmente la 1514 (XV), pero se refieren únicamente a los pueblos sometidos a dominación colonial y no a las partes integrantes de un Estado constitucional⁹⁸. Para amparar su decisión, utilizan como ejemplo el referéndum del Quebec, para decidir la independencia de esta provincia respecto a Canadá en 1995 o el referéndum para la independencia de Escocia respecto de Reino Unido de 2014⁹⁹.

Entendemos, que la participación de los ciudadanos en un proceso político es fundamental en democracia. No obstante, esta herramienta de expresión de la voluntad popular debe ser utilizada con respeto a la CE, a los supuestos tasados que validan a convocar un referéndum y el ámbito territorial de aplicación¹⁰⁰. Respecto de la crisis en Catalunya, existiendo una sociedad tan polarizada como la catalana, resulta necesario realizar una consulta acordada con el Estado, tras el fracaso de las

⁹⁷ BOIX PALOP, A., *El conflicto catalán y la crisis constitucional española...* cit., p.179.

⁹⁸ AGUADO RENEDEO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de...* cit., pp.107-108.

⁹⁹ En ambos casos, el resultado fue muy ajustado a favor de la permanencia de los territorios en Canadá y Reino Unido.

¹⁰⁰ STC 51/2017, de 10 de mayo (rec. 6847/ 2017).

vías unilaterales empleadas por las instituciones catalanas y enmarcarse en la legalidad constitucional.

Pese a las reticencias existentes en la actualidad de acuerdo con los pronunciamientos constitucionales, pueden ser varias las posibilidades que habilitarían a realización de un referéndum con plenas garantías legales. Principalmente las soluciones que se vienen proponiendo son: por un lado, realizar una reforma de la ley 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum que regulara de forma singularizada la celebración de un referéndum en Catalunya sobre el futuro colectivo del país, y por otro, tendríamos la opción de una reforma de la Constitución, que consistiría en la introducción de una nueva disposición adicional a la CE para ordenar la posibilidad de celebración del referéndum¹⁰¹.

IV. Democracia directa a nivel local

En el ámbito local, la regulación del funcionamiento de la democracia directa se encuentra disperso en varias normas. En primer lugar, la Constitución en su art. 140 establece un marco genérico que precisa de desarrollo legal, seguidamente, es el Texto Refundido de la ley reguladora de las bases del régimen local – ley 7/1985, de 2 de abril. Además, existen otras normas secundarias como la Ley orgánica del régimen electoral general, 5/1985 de 19 de junio, normativa autonómica que regula los entes locales y a nivel local, cada municipio regula la participación directa de forma particular en su normativa municipal.

En este sentido, la democracia directa a nivel local tiene su origen en hace más de 1000 años, cuando era empleada en ciudades y aldeas. Esta situación cambió radicalmente con el aumento del poder de los señores o clases más poderosas y del dominio real, que consiguió asfixiar esta forma de democracia directa. Con ello, el sistema quedó relegado a las pequeñas aldeas del norte de la península, donde sobrevivieron hasta hoy empleando formas participativas directas entre vecinos¹⁰².

A nivel municipal existen mayores dificultades a la hora de determinar las competencias porque estas se encuentran repartidas entre el Estado y las CCAA.

¹⁰¹ Un informe de la Generalitat plantea dos vías “no exploradas” para un referéndum legal en Catalunya. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20190327/un-informe-de-la-generalitat-plantea-dos-vias-para-un-referendum-legal-7376708> (fecha última consulta 14 de junio de 2022).

¹⁰² *Democracia Directa En España...*, cit., p.88.

1. El concejo abierto

El concejo abierto es una forma organizativa de democracia directa de la que disfrutaban los pequeños municipios y entidades locales menores, caracterizada por una organización singular alternativa al régimen común municipal¹⁰³. Su funcionamiento se basa en la existencia de un alcalde, elegido directamente por los electores del municipio, con facultades similares a su homólogo en el régimen común, y una asamblea vecinal, que agrupa a todos los electores del municipio que desempeñan funciones propias del Pleno municipal o de la junta vecinal¹⁰⁴.

Con la Constitución republicana de 1931, aparece por primera vez el término redactado en una norma de ámbito nacional. Pero no es hasta la CE de 1978 cuando se declara en el art. 140.3 que: “la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo abierto”, recogiendo la tradición existente en muchos municipios organizados mediante este sistema¹⁰⁵. La LRBRL, en el art. 29 preveía que:

Funcionan en Concejo Abierto:

- a) Los Municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

Esta redacción se modificó tras la reforma operada por la LO 2/2011, de 28 de mayo¹⁰⁶, que modificó la LOREG, así como también, el enunciado art. 29 del LRBRL, de forma que el Concejo Abierto ha dejado de ser obligatorio para los municipios de menos de 100 habitantes, al señalar que: los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto (los que tenían menos de 100 habitantes), podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la

¹⁰³ El régimen común municipal está basado en la democracia representativa, donde los vecinos eligen a los concejales en las elecciones municipales, que estos, a su vez, designan al alcalde.

¹⁰⁴ SALANOVA ALCALDE, R., *El concejo abierto en Aragón: la ley 9/2009, de 22 de diciembre reguladora de los concejos abiertos*, Anuario aragonés del gobierno local, 2009, pp. 193-231, pp. 194-195.

¹⁰⁵ *Democracia Directa En España...*, cit., p.89.

¹⁰⁶ Concretamente la disposición final primera de la mencionada LO 2/2011 de 28 de mayo, fue la que estableció el nuevo régimen de no obligatoriedad del concejo abierto para los municipios de menos de 100 habitantes.

Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

Tras la reforma del art. 29 de la LRBRL por la LOREG se ha invertido por tanto la regla general de funcionamiento en detrimento de la democracia directa, ya que antes de la reforma los municipios de 100 habitantes estaban obligados a funcionar en régimen de Concejo Abierto mientras que ahora, tras la reforma, los municipios de menos de 100 habitantes sólo podrán funcionar en régimen de Concejo Abierto si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos, en caso contrario sino se adopta dicho acuerdo el régimen de funcionamiento de estos pequeños municipios será el común.

Esta reforma ha provocado una notable reducción de los municipios que en la actualidad funcionan en Concejo Abierto, como puede observarse en siguiente tabla:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MUNICIPIOS CON CONCEJO ABIERTO EN 2011^{107 108}	MUNICIPIOS CON CONCEJO ABIERTO ACTUALMENTE¹⁰⁹	DIFERENCIAL
Andalucía	2	0	-2
Aragón	204	75	-129
Asturias	0	0	0
Cantabria	2	0	-2
Castilla y León	723	12	-711
Castilla-la Mancha	267	10	-257
Catalunya	25	6	-19

¹⁰⁷ Correspondería a todos los municipios españoles con menos de 100 habitantes.

¹⁰⁸ ¿Cuáles son las provincias de España que tienen más pueblos de menos de 100 habitantes? Disponible en: <https://www.larazon.es/espana/20220516/scr3xj47n5asrgpm47cg44face.html> (fecha última consulta 15 de junio de 2022).

¹⁰⁹ Datos extraídos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (actualizados en mayo de 2019) recogidos en una noticia de eldiario.es, disponible en: https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_1_2725950.html (fecha última consulta 15 de junio de 2022).

Com. Valenciana	34	1	-33
Extremadura	8	0	-8
Euskadi	0	0	0
Galicia	0	0	0
Illes Balears	0	0	0
Islas Canarias	0	0	0
Com. Madrid	8	0	-8
Región de Murcia	0	0	0
Com. Foral Navarra	46	0	-46
La Rioja	63	0	-63
TOTAL	1382	104	-1278

Tabla 2. Fuente: elaboración propia

En el año 2011 existían más de 1300 concejos abiertos, tras la reforma de la ley electoral, quedan poco más de 100 ¹¹⁰.

En la Comunitat Valenciana, el único municipio que funciona mediante el sistema de concejo abierto es Fuente la Reina (Alto Mijares, Castellón)¹¹¹.

Una vez vistos los datos, nos debemos preguntar el motivo por el cual tantos municipios han optado por renunciar al concejo abierto. Algunas de las causas esgrimidas por los municipios partidarios de no regirse por concejo abierto se deben a las dificultades para articular mayorías claras, a una menor agilidad en la toma de decisiones al tratarse de un proceso más largo y complejo, que requiere de la participación y el esfuerzo de información a todos los vecinos, o a conflictos debido a la diversidad de opiniones políticas.

¹¹⁰ PRECEDO, J., “Aquí sí hay listas abiertas,” El País, 23 de mayo de 2015, sección Política. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/05/22/actualidad/1432318448_017487.html (fecha última consulta 16 de junio de 2022).

¹¹¹ La Generalitat aprueba que Fuente la Reina funcione en régimen de concejo abierto. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/comarcas/2015/11/30/generalitat-aprueba-fuente-reina-funcione-12489528.html> (fecha última consulta 16 de junio de 2022).

Además, consideran que la alternativa presentada por la LOREG, de listas abiertas con 3 concejales para municipios que cuentan con menos de 100 habitantes se adapta mejor a sus necesidades. De estos inconvenientes, podemos deducir que la intensidad participativa, esto es, el crecimiento o decrecimiento de la participación ciudadana, no depende únicamente de quienes inician los procesos participativos, sino también de la ciudadanía, ya que realmente son los que poseen la iniciativa participativa y la fluctuación positiva o negativa de la intensidad participativa depende en gran medida de su voluntad colaborativa.

En cuanto al funcionamiento del Concejo Abierto, el Concejo Abierto funciona de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1987 (ROF), que en su artículo 111 establece que: “las asambleas vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre, celebrarán sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre en día festivo, y serán convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar”¹¹². Entre otras normas, se prevé que las reuniones deban contar con al menos 1/3 de la población municipal, valiendo el quórum de un quinto en la segunda convocatoria. Resultan imprescindibles estar el presidente y el secretario. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos.

Prácticamente ningún Estatuto de autonomía menciona el concejo abierto en su redacción, pero algunas CCAA lo han reconocido expresamente en sus leyes de régimen local, generalmente en los mismos términos que lo hace la LRBRL. La excepción es Aragón, que es la única autonomía que cuenta con una regulación específica en esta materia¹¹³. La ley aragonesa endurece el ámbito de aplicación del concejo abierto a los municipios de menos de 40 habitantes o que tengan tradición anterior a 1985 en su utilización. Su propósito no es otro que limitar el número de municipios acogidos a este régimen, ya que los efectos de la despoblación provocaron que un 20% de los municipios de esa CA, se rigieran por el sistema de concejo abierto.

Al ser la reforma operada en la LRBRL ulterior a la aprobación de la ley aragonesa, puede deducirse la decisión del legislador de sustituir la obligatoriedad de acogimiento al régimen de concejo abierto para municipios con menos de un centenar de habitantes.

¹¹² *Democracia Directa En España...*, cit., p.89.

¹¹³ Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos. BOE-A-2010-1710.

2. Iniciativa y consultas populares a nivel local

Encontramos dos instrumentos de participación democrática activa: las consultas y la iniciativa legislativa popular.

Las consultas populares se hallan reguladas en el art. 18.1. f) de la Ley 7/1985 o LRBRL. En ella determina que la petición de la consulta popular en los términos legales establecidos es un derecho y deber de los vecinos de un municipio.

La iniciativa legislativa popular queda enunciada en el art. 18.1. h) de la LRBRL, como otro derecho y deber de los ciudadanos según los términos previstos en el art. 70 de la presente ley¹¹⁴. El art. 70 reconoce: por un lado, la obligación de los Ayuntamientos de regular y establecer procedimientos para la participación efectiva de los vecinos, y por otro, la iniciativa popular vecinal para la presentación de propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia local.

3. Participación ciudadana en el ámbito local. Experiencias prácticas

En los últimos años se han ido desarrollando con habitualidad determinadas experiencias en materia de participación ciudadana. En Villanueva de la Serena y Don Benito (Badajoz) se sometió a consulta vinculante la propuesta de fusión de los dos entes locales. En caso de ser respaldada la decisión por los vecinos, se centralizarían las instituciones de gobierno, convirtiendo la unificación entre ambos pueblos en el tercer núcleo demográfico y económico más importante de Extremadura, con más de 63.000 habitantes, tan solo por detrás de Badajoz y Cáceres¹¹⁵. El proyecto unificador fue respaldado de forma unánime por todos los partidos políticos, patronal, sindicatos y sociedad civil de la región. Para que fuera aprobada la fusión era necesario obtener un resultado favorable del 66% en las dos localidades¹¹⁶. Con su aprobación, el proceso de fusión sigue su curso, y deberá culminar en el primer trimestre de 2027, con la entrada en vigor definitiva de la fusión.

¹¹⁴ Las iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 %. b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%. c) A partir de 20.001 habitantes, el 10%.

¹¹⁵ Don Benito y Villanueva de la Serena: sí a una fusión histórica. Disponible en: <http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/fusiondonbenitovillanueva.pdf> (fecha última consulta 16 de junio de 2022).

¹¹⁶ En Villanueva de la Serena lo respaldó el 90,3% de los votantes, pero en Don Benito, el escrutinio estuvo mucho más ajustado, ya que, tan solo fue validada la propuesta por el 66,27%.

Por otro lado, en la Comunitat Valenciana se ha generalizado la celebración de referéndums para cuestionar la continuidad de los festejos taurinos en diferentes localidades. En particular, en Aldaia (València) se celebró en 2015 el primer referéndum local para plantear la posibilidad de no celebrar más espectáculos taurinos en el municipio, desencadenando un debate entre los sectores animalistas y los partidos de izquierda, por un lado, frente a la federación de peñas taurinas del municipio junto con los partidos conservadores, por el otro. En consecuencia, y como el resultado era vinculante, se decidió poner fin a las actividades taurinas en las fiestas patronales tras vencer el “no” de forma ajustada. Otras poblaciones valencianas como Sueca, Xàtiva, Benifaió, Simat o Tavernes de Valldigna han sometido a consulta popular la decisión de mantener los festejos. Incluso fue planteado en Dénia, donde son tradicionales los *bous a la mar*¹¹⁷.

CAPÍTULO VI. ÓPTICA INTERNACIONAL: MODELO SUIZO

I. Suiza, el estado referencia en democracia directa.

Cuando hablamos de democracia directa, el país que más ha desarrollado el modelo es Suiza. El país queda configurado por tres niveles político-administrativos: la Confederación, los 20 cantones (adicionalmente existen 6 semicantones) y finalmente las más de 2.000 comunas¹¹⁸. La Constitución de la Federal de Suiza de 1999, especifica el área de competencias de la Confederación, quien vela por la seguridad interior y exterior del país, avala las Constituciones cantonales y mantiene las relaciones diplomáticas con estados extranjeros. Tanto los cantones como las comunas gozan de una amplia autonomía, esto es, cada cantón tiene su propia constitución, leyes y parlamento, así como sus propios tribunales¹¹⁹.

La Confederación helvética es la expresión histórica más lograda del mínimo Estado posible¹²⁰, y se asienta sobre el principio de solidaridad entre cantones y las distintas

¹¹⁷ El “no a los toros” gana el primer referéndum local en Valencia. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/11/23/valencia/1448274406_604026.html (fecha última consulta 28 de junio de 2022).

¹¹⁸ Municipios.

¹¹⁹ Oficina de Información diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y UE, p.1, Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SUIZA_FICHA%20PAIS.pdf (fecha última consulta 21 de junio de 2022).

¹²⁰ REQUEJO PAGÈS, J.L. *La reforma de las Constituciones cantonales suizas*, Revista de estudios políticos, núm. 151, 2011, pp. 361-371, p. 364.

regiones que configuran el país. Dentro de estos cantones, existen dos¹²¹ que toman sus decisiones mediante el sistema de *Landsgemeinde*¹²².

De acuerdo con la Carta Magna suiza, se prevén dos tipos de referéndums, los obligatorios y los facultativos, además de la posibilidad de plantear numerosas iniciativas populares. Con el referéndum, que debe ser propuesto por ocho cantones o por la firma de 50.000 ciudadanos en un plazo de 100 días, los ciudadanos suizos pueden vetar una ley aprobada por el Parlamento. Por otro lado, mediante la iniciativa popular, se puede proponer la revisión parcial o total de la Constitución, siendo necesarias 100.000 firmas en un plazo de 18 meses para su consecución¹²³.

En principio, los mecanismos de participación ciudadana se asemejan a los utilizados en España, en cambio, en Suiza, los referendos e iniciativas populares son la regla general del sistema político. En Suiza, se vota entre 4 o 5 veces al año sobre referéndums o iniciativas populares, que además tienen carácter vinculante. Las formas de participar del pueblo suizo son diversas: existe la posibilidad de acudir al colegio electoral el domingo de votación, poder expresar su opinión formal por correo rellenando el formulario que recoge la iniciativa o referéndum y la opción de ejercer el derecho a voto de forma electrónica para los ciudadanos suizos que viven fuera del país – unos 700.000, aunque sólo están censados 150.000¹²⁴.

Dicho esto, es importante plantearse qué resultados y efectos tiene la democracia directa en el sistema político suizo. Pese ser uno de los países más democráticos, la participación directa de los ciudadanos ha llevado en ocasiones a resultados bastante cuestionables. Algunas muestras de ello son: el referéndum que decidió no autorizar a votar a las mujeres en 1959, o el que validaba a expulsar del país a todos los extranjeros que cometiesen delitos graves en Suiza en 2010. Asimismo, este sistema se enfrenta a la asiduidad con la que se celebran las consultas populares, hecho que

¹²¹ Estos son el semicantón de Appenzell Rodas Interiores y el cantón de Glaris, que agrupan aproximadamente a 55.000 habitantes.

¹²² Se configura como la manifestación más arcaica de democracia directa, ya que se toman las decisiones con el voto a mano alzada de los ciudadanos.

¹²³ Oficina de Información diplomática... cit., p.2.

¹²⁴ Democracia directa moderna. Departamento federal de asuntos exteriores DFAE Presencia Suiza. Disponible en: <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html#:~:text=La%20democracia%20directa%20es%20una,clave%20del%20sistema%20democr%C3%A1tico%2Ddirecto> (fecha última consulta: 28 de junio de 2022)

ha provocado, con carácter general, un abstencionismo de más del 50% de la población suiza¹²⁵.

En definitiva, el país alpino obedece a un sistema democrático en el cual la voluntad popular es expresada continuamente con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero un abuso y una reiteración de estos mecanismos puede provocar anomalías democráticas, como el incumplimiento de los DDHH en algunas decisiones refrendadas o una sensación de desprotección a las minorías.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

1.— No existe una definición concreta y universal de democracia. Por tanto, si nos referimos al modelo implementado en la Antigua Grecia resulta imposible de aplicar en la actualidad por la dificultad de regir sociedades fragmentadas, en contraposición a modelos sociales uniformes prototípicos de la sociedad de aquellos tiempos. Además, los avances democráticos han sido trascendentales porque la democracia directa se originó cuando no existían la mayoría de los logros sociales actuales ni los derechos fundamentales.

2.— La democracia directa se manifiesta principalmente bajo dos formas diferenciadas: Por una parte, se concibe como modelo político de estado mediante la expresión de la participación ciudadana de forma pura y directa, sin interferencias. En cambio, por la otra, es correctora de la falta de participación a la hora de tomar decisiones públicas.

3.— La democracia directa se basa en la participación ciudadana reconocida constitucionalmente a través de su participación en los asuntos sociopolíticos. Mediante ella se busca no solo aproximar el gobierno a los ciudadanos, sino también, permitir a la ciudadana participar e influir en la toma de decisiones políticas, colaborar en la gestión y desarrollo, y realizar una función fiscalizadora de los poderes públicos, entre otras. Los principales mecanismos de participación ciudadana son: el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato, aunque pueden existir otras modalidades.

4.— En España podemos hallar manifestaciones de democracia directa en los tres niveles administrativos: a nivel estatal, su alcance ha sido muy limitado, ya que, las

¹²⁵ SÁENZ ROYO, E., *La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum*. Revista de estudios políticos, núm. 171, 2016, pp. 71-104, p.82.

leyes que regulan los mecanismos de participación ciudadana, así como la Constitución se quedan obsoletas, la reforma de estos instrumentos es escasa y no aportan novedades que supongan la aparición de nuevos instrumentos de participación o la regulación diferente existentes. Con ello, tan solo dos iniciativas legislativas populares han cristalizado en leyes y se han celebrado cuatro referéndums en más de 40 años de democracia. Es un bagaje muy pobre conociendo de la ambición que suponen estos mecanismos para popularizar la gobernanza.

5.— A nivel autonómico, la participación ciudadana ha sido mayor que en el ámbito nacional, y ha experimentado en los últimos tiempos un notable crecimiento con la reforma de la mayoría de las normas autonómicas. Sin embargo, en ocasiones la utilización de instrumentos de participación autonómicos ha provocado crisis institucionales como en el caso de Catalunya, y desequilibrios territoriales por el desigual reparto competencial entre CCAA, y su efecto en la utilización de estas formas de participación directa.

6.— En el ámbito local, la situación es totalmente diferente ya que resulta más sencillo dada la cercanía de las instituciones con los ciudadanos y la menor entidad de las instituciones. Resulta sin duda, el ejemplo más claro de triunfo de los mecanismos de democracia directa, principalmente mediante el mecanismo del Concejo Abierto. Es cierto, que desde la reforma operada en la LRBRL en 2011 se ha reducido de manera drástica el número de municipios que cuentan con este sistema, pero más de 100 localidades aún toman sus decisiones con la participación de todos los habitantes censados.

7.— Resulta significativa la tendencia al alza de consultas populares vinculantes en muchos municipios de nuestro país, desde los proyectos de fusión municipal para mejorar la eficiencia administrativa, compartir recursos económicos y potenciar, a partir del consenso ciudadano, el progreso social, laboral y económico de algunas comarcas, hasta someter a validación popular la persistencia de la tauromaquia en las fiestas locales.

8.— Suiza constituye un país referencia en democracia directa, debido a su cultura política y tradición histórica participativa. Los instrumentos de participación utilizados en Suiza hacen de su sistema político uno de los más desarrollados, sino el que más, en participación directa. El sistema helvético permite a los ciudadanos la participación continuada para vetar leyes, modificar las constituciones cantonales, en definitiva, formar parte activa de la decisión política. Sin embargo, a pesar de parecer un país muy democrático, su sistema presenta imperfecciones y anomalías, ya que, la

democracia directa basa sus decisiones en la opinión mayoritaria, en consecuencia, los derechos de las minorías se ponen en peligro.

9. — La revolución tecnológica, puede ser aprovechada para dar lugar a una nueva dimensión de los sistemas democráticos, la e-democracia, que permite a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos de forma activa y directa mediante la utilización de las plataformas digitales.

10.—¿Es una utopía la democracia directa?

Sí, si la concebimos de forma plena porque a nivel social han existido numerosos avances que impiden reflejar el modelo ateniense del siglo VI a.C., pero es posible hacerla realidad en determinados aspectos o mínimamente hacer uso de los mecanismos previstos para extenderla en el sistema político-social. Ya se señalaba al durante el estudio, la doble existencia de la democracia directa. Una de ellas es la intervención ciudadana inmediata, en este caso, la democracia directa se presenta como forma de Estado o sistema político. Por otro lado, puede aparecer tan sólo como una forma de solucionar el problema de la participación de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones públicas. En este caso diremos que la democracia directa no se presenta como sistema político sino como técnica de participación ciudadana.

11.— En síntesis, la democracia directa es posible, pero resulta imprescindible la adaptación y el desarrollo de los instrumentos participativos para posibilitar su evolución y, sobre todo, valentía del legislador a la hora de hacer partícipe a los ciudadanos de la toma de decisiones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO RENEDO C., Y ARAGÓN REYES M., *Temas Básicos de Derecho Constitucional* Tomo I, Estado Constitucional y Fuentes Del Derecho, Civitas, Madrid, 2011.

AGUILAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, prólogo redactado por Sánchez Agesta, Luis

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.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, 2016, pp. 121-148.

ASTARLOA VILLENA, F., *La iniciativa legislativa popular en España* Teoría y realidad constitucional núm 10-11, 2002, pp. 273-321.

BIGLINO CAMPOS, P., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal* Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 19, 1987.

BOIX PALOP, A., *El conflicto catalán y la crisis constitucional española. Una cronología*, El cronista del estado social y democrático de derecho, pp. 172-181

CABEDO MALLOL, V., *Las dos generaciones de leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular, El caso de la Comunitat Valenciana*. 2017, pp. 1082-1115.

CABELLO FERNÁNDEZ, M., *Democracia e iniciativa legislativa popular*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

CARRASCO DURÁN, M., *Referéndum versus consulta*, Revista de Estudios Políticos, nº160, 2013, pp. 13-41.

CASTELLÀ ANDREU, J.M^a., *Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: Respuestas jurídico- constitucionales a un conflicto político- constitucional*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 37, 2016, pp. 561-592

COLOM PASTOR, B., *Instituciones de Democracia Directa El derecho de petición*, Marcial Pons Madrid, 1997.

DAVID BUTLER Y AUSTIN RANNEY, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, 1978.

DÍAZ REVORIO, *Democracia, Representación y Participación Ciudadana, a La Búsqueda de Un Equilibrio Que La Constitución No Logró*, Revista de Derecho Político, núm. 101, 2018, pp.239–272.

EBERHARDT, M.L., *Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?* 2019, pp. 117-150.

ÉRIKA J. RIVERA., *La democracia deliberativa según Jürgen Habermas*, Revista Jurídica de derecho vol. 5 núm. 6, 2017, pp. 89- 105

GARCÍA CHOURIO, J.G., *Instituciones de Democracia Directa: Ampliando La Receptividad Estatal y El Control Ciudadano Sobre Los Gobiernos*, Estudios Políticos núm.35, 2009, pp. 181-208.

GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (COORD.), *Referéndums y consultas populares en el estado autonómico*. Marcial Pons, 2019, pp. 6-23.

LINDE PANIAGUA, E. Y HERRERO LARA, M., *El Referéndum En La Constitución Española de 1978*, Revista de Derecho Político, UNED, pp.17–48.

LLAMAS SÁNCHEZ, F., *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales*, 2004 Intervención Psicosocial vol. 13, pp. 325-344.

PRUD D'HOMME, J.F., *Consulta Popular y Democracia Directa*, Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática. núm.15, 2014, pp.1–26.

RALLO LOMBARTE, A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Colección: Autonomía i dret, 1993.

REQUEJO PAGÈS, J.L. *La reforma de las Constituciones cantonales suizas*, Revista de estudios políticos, núm. 151, 2011, pp. 361-371.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro*, Universidad de Deusto, vol. 62, núm. 1, 2014.

ROBERT DAHL, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, pp. 28-29.

SÁENZ ROYO, E., *La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum*. Revista de estudios políticos, núm. 171, 2016, pp. 71-104.

SALANOVA ALCALDE, R., *El concejo abierto en Aragón: la ley 9/2009, de 22 de diciembre reguladora de los concejos abiertos*, Anuario aragonés del gobierno local, 2009, pp. 193-231.

VÁZQUEZ GARCÍA, R., *Weber y su concepción de democracia posible*, Andamios, Ciudad de México, vol. 3, núm. 5, 2006.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

CONTRERAS CASADO, M., “Parlamento y participación directa de los ciudadanos”, disponible en <https://dialnet.unirioja.es> (fecha de la última consulta: 6 de junio de 2022).

GUTIÉRREZ VICÉN C. Sinopsis art. 92 de la Constitución española. Disponible en :<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis> (2003)

Democracia Directa En España, 2006, pp. 81-95. disponible en: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2007_democracia_directa_ES_081cap7.pdf (fecha de la última consulta: 8 de junio de 2022).

Refrendos en la España democrática de ámbito estatal. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/referendos>. (Fecha última consulta 11 de junio de 2022).

Referéndum para la ratificación de la Constitución Española, disponible en: https://es.wikipedia.org/Referéndum_para_la_ratificación_de_la_Constitución_española (fecha de la última consulta: 9 de junio de 2022)

“¿Te acuerdas? El referéndum de la OTAN (1986)”, RTVE, 2011, Disponible en: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/te-acuerdas/acuerdas-referendum-otan-1986/1043267/>. (Fecha última consulta: 10 de junio de 2022.)

Preguntas y Respuestas referéndum 2005. Disponible en: http://elecciones.mir.es/eleccanteriores/referendum2005/marco6_inicio.htm (fecha última consulta 11 de junio de 2022)

Refrendos de ámbito autonómico página web del Congreso. Disponible en: app.congreso.es/consti/elecciones/referendos/index.htm. (fecha de la última consulta: 13 de junio de 2022)

El Congreso rechaza entregar a Catalunya competencias para convocar la consulta soberanista. Disponible en: <https://www.publico.es/actualidad/congreso-rechaza-entregar-catalunya-competencias.html> (fecha última consulta 13 de junio de 2022)

Un informe de la Generalitat plantea dos vías “no exploradas” para un referéndum legal en Catalunya. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20190327/un-informe-de-la-generalitat-plantea-dos-vias-para-un-referendum-legal-7376708> (fecha última consulta 14 de junio de 2022)

¿Cuáles son las provincias de España que tienen más pueblos de menos de 100 habitantes? Disponible en: <https://www.larazon.es/espana/20220516/scr3xj47n5asrgpm47cg44face.html> (fecha última consulta 15 de junio de 2022)

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (actualizados en mayo de 2019) recogidos en una noticia de eldiario.es, disponible en: https://www.eldiario.es/aragon/politica/municipios-funcionan-democracia-directa-vecinos_1_2725950.html (fecha última consulta 15 de junio de 2022)

PRECEDO, J., “Aquí sí hay listas abiertas,” El País, 23 de mayo de 2015, sección Política. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/05/22/actualidad/1432318448_017487.html (fecha última consulta 16 de junio de 2022)

La Generalitat aprueba que Fuente la Reina funcione en régimen de concejo abierto. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/comarcas/2015/11/30/generalitat-aprueba-fuente-reina-funcione-12489528.html> (fecha última consulta 16 de junio de 2022)

Don Benito y Villanueva de la Serena: sí a una fusión histórica. Disponible en: <http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/fusiondonbenitovillanueva.pdf> (fecha última consulta 16 de junio de 2022)

El “no a los toros” gana el primer referéndum local en Valencia. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/11/23/valencia/1448274406_604026.html (fecha última consulta 28 de junio de 2022).

Oficina de Información diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y UE, Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/SUIZA_FICHA%20PAIS.pdf (fecha última consulta 21 de junio de 2022).

Democracia directa moderna. Departamento federal de asuntos exteriores DFAE Presencia Suiza. Disponible en: [file:/// /Moderne_Direkte_Democratie_ES.pdf](file:///C:/Moderne_Direkte_Democratie_ES.pdf) (fecha última consulta: 28 de junio de 2022)

JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional

STC núm. 5/1983 de 4 de febrero (*BOE núm. 58, de 09 de marzo de 1983*), ECLI:ES:TC:1983:5

STC núm. 51/1984 de 25 de abril. (*BOE núm. 128, de 29 de mayo de 1984*), ECLI:ES:TC:1984:51.

STC núm. 103/2008, de 11 septiembre (*BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008*, pp. 3-14).

STC núm. 31/2010, de 28 de junio (*BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010*).

STC núm. 31/2015, de 25 de febrero (*BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015*, pp. 190-212).

STC núm. 32/2015, de 25 de febrero (*BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015*, pp. 213-227).

STC núm. 138/2015, de 11 de junio (*BOE núm. 160, de 6 de julio de 2015*, pp. 56.313-56.327).

STC núm. 51/2017, de 10 de mayo (*BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017*, pp.49.386 – 49.408).

NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS

Constitución Española de 29 de diciembre de 1978

Ley 49/1960, de 21 de julio sobre propiedad horizontal.

Ley 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Constitución de la Federal de Suiza de 1999.

Ley 9/2008 de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos, Aragón.

Ley 4/2010, de 17 de marzo, reguladora de consultas populares por vía de referéndum del Parlament de Catalunya, Catalunya.

Ley 18/2013 de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural.

Ley 10 / 2017, de 11 de mayo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante les Corts, Comunitat Valenciana.

RESUMEN EN INGLÉS / SUMMARY IN ENGLISH

The main aim of this study is to analyse the most prominent current figures of direct democracy, especially in Spain.

The thematic division into several chapters responds to the purpose of comprehensively understanding the theoretical and legal ideas and some practical examples of the development of these participatory instruments. These sections will deal with the concept and historical evolution of direct democracy, its most relevant mechanisms, the Spanish experience with direct democracy and the regulation of direct democracy in Switzerland.

In short, the aim is to create a global understanding of direct democracy, to develop the idea of direct democracy and to present the general framework of its regulation, with an emphasis on the Spanish regulation.

I. CONCEPT OF DIRECT DEMOCRACY

Direct democracy is the political regime in which decisions of general community interest are taken by the citizens, who express their views on them personally and individually, without the intermediation of representatives. It is therefore a democratic form of government in which there is "an immediate coincidence between the ownership and exercise of power by the members of a political community".

Direct democracy can be exercised alternatively through two forms of existence. The first of these is the so-called democracy as a political system or state form, in which citizen intervention in socio-political affairs is the form of existence of state power. In all other cases, we refer to direct democracy as a form of solution to the deficit of citizen participation in decision-making in the public sphere.

II. HISTORICAL DEVELOPMENT OF DIRECT DEMOCRACY

The origin of direct democracy can easily be found in the city-states of classical Greece (around the 6th century BC), with Athenian democracy being the most perfect and illustrative form of democracy exercised directly by citizens historically. However, the system that seems idyllic from a theoretical point of view turned out to be simplistic and

chaotic from a governmental point of view, which came to an end after the Macedonian conquest of Greece in the 4th century BC.

Athenian democracy was based on regular annual meetings to discuss community affairs. Deliberation and discussion among citizens formed the basis of this system of democratic participation, where decisions were largely taken by consensus among all members, in the fundamental structure of government known as the Ekklesia. All this gave rise to a kind of "Democracy without a state".

The particular features of Athenian society served to develop the system successfully, but they have not been replicated in history.

III. CURRENT INSTRUMENTS OF DIRECT DEMOCRACY

I. Forms of direct democracy

There is a variety of forms of direct democracy. We recognise under this category: the referendum - which can be of different kinds according to its effects -, deliberative polls, the popular legislative initiative - present in all governmental spheres, including the European one -, the recall of the mandate, the right to petition the Chambers, the open council, popular consultations and participatory budgets, among others.

1. The referendum

The referendum is the mechanism for citizen participation in matters of public interest, exercised through the right to vote in the legislative process. In general, the power of the government to set the requirements for the referendum and the effects to be given to the referendum. To end up with, there are different degrees of obligatory nature of the popular decision with respect to the consequences that this generates for those who have the authority to organise the popular consultation.

2. The popular initiative

Direct popular initiative is established as a strict mechanism of direct democracy, since it only requires that the proposal presented gathers the signatures required as a minimum quorum to be admitted for processing and considered with the rank of law.

4. The recall of the mandate

The recall is a very common instrument in Latin American countries through which a certain number of citizens can request that the electorate with the right to vote be called upon to pronounce on whether a popularly elected representative should be removed from office before the end of the legislature.

5. Other mechanisms of direct democracy

The right of petition: this basically consists of the citizen's right to address demands to the public authorities that provide for laws on matters within their competence.

Popular consultations: this is a democratic mechanism that calls on citizens to freely express their opinion on a specific issue of considerable importance.

Participatory budgets: this is a very useful and widespread form of participation in the local sphere, in which neighbours carry out a supervisory role and control the actions of the local government.

IV. DIRECT DEMOCRACY IN SPAIN

Direct participation, in particular the referendum, in our Constitution as a projection of the fundamental right of Art. 23 EC and, on the other hand, the provision in the autonomous sphere of citizen participation through popular consultations, which is nothing more than a principle of participatory democracy, provided for under Art. 9.2 EC, which provides for the power entrusted to the public authorities to "facilitate the participation of all citizens in political, economic, cultural and social life".

Spain has several avenues for direct participation through the Constitution, the statutes of autonomy and other laws. Such participation is recognised in a generic way at the state, autonomous community and local level.

I. Direct Democracy at the State Level

Traditionally, there are two mechanisms of direct citizen participation at the state level that require detailed study because of their scope. Firstly, the popular legislative initiative, as the highest expression of citizen participation in law-making, and then the referendum and its modalities provided for in the EC.

1. The popular legislative initiative

The popular initiative was first enunciated in times of the Second Republic, but it was not until 1978 with the Spanish Constitution that the institution was envisaged in Article 87.3 of the Magna Carta.

Firstly, by determining the requirement of a minimum limit of half a million accredited and authenticated signatures, which must be collected within a period of 9 months, extendable to 3 more in cases of force majeure as determined by the Congress Bureau. Once the signatures have been collected, the Promoting Committee will oversee compiling the signatures and transferring the documentation to the Congress Bureau, which is the body in charge of checking the documentation and will decide on its suitability within 15 days.

Secondly, material limits are established for the presentation of legislative initiatives in the form of bills. These initiatives may not deal with matters reserved for regulation by organic law, taxation or international matters, nor with matters relating to the prerogative of grace. It should be noted that the most important matters for citizens are generally regulated by laws of an organic nature, as they require an absolute majority in Congress for their approval.

The only popular legislative initiatives passed from 1982 to the present date are the following: firstly, in 1999, an initiative was "given the green light" regarding the claiming of debts in communities of owners. It was a law on horizontal property that would oblige the payment of delinquent neighbours. This initiative was subsumed under the Horizontal Property Law of 1960. The second and last initiative approved was the one presented for bullfighting to be regulated as cultural heritage by Law 18/2013 of 12 November.

2. The state referendum

The regulation of the consultative referendum was reflected in the Magna Carta, specifically contained in Article 92 EC. It states that "political decisions of special importance may be submitted to a consultative referendum of all citizens". The referendum will be called by the King, by means of a proposal from the President of the Government previously authorised by the Congress of Deputies. A LO shall regulate the conditions and procedure for the different types of referendum provided for in the Constitution". The law in charge of regulating the different kinds of plebiscite was LO

2/1980, of 18 January, on regulation of the different types of referendum, which was amended by LO 12/1980, of 16 December.

Article 92 EC clarifies that the consultative referendum will be held to take decisions of great importance, but it will have the status of non-binding, given its consultative nature. The term consultative shows that it is a consultation or opinion procedure which is not binding on the legislator who calls it.

Throughout democratic history, only 4 state referendums have been held in Spain. The most significant ones were held on 6 December 1978 and voted for the ratification of the Spanish Constitution. This referendum was notable for being the first time that people over the age of 18 could vote. The issue was overwhelmingly approved by those called to the polls, with 91% of voters voting in favour, and only 8.2% opposed. The turnout in this case was somewhat lower than in the 1976 referendum, reaching only 67% of the total census. The result in the three Basque provinces and Navarre was particularly significant, since in those constituencies support was below 75%, with Gipuzkoa being the province with the fewest votes in favour of the proposal to ratify the EC.

II. Direct Democracy at Regional level

Direct democracy at the autonomous community level is enshrined in the Statutes of Autonomy of each Autonomous Community, and mainly contemplates as ways of citizen participation in public affairs the popular legislative initiative at the autonomous community level and the referendum at the level of an Autonomous Community.

1. The regional popular legislative initiative

The Statutes of Autonomy regulate the legislative initiative, recognising it in various bodies such as the Governing Council, the regional parliament, local councils and the popular legislative initiative.

With the recent reforms, the tendency has been to favour the exercise of the popular legislative initiative, lowering the threshold of required signatures with the evolution and reform of the Statutes of Autonomy.

As for the object of popular legislative initiative, the statutes set as matters excluded from popular initiative those referring to territorial organisation or institutional organisation, those not of exclusive autonomous competence, those affecting the tax or

budgetary system, and those referring to general planning of the Autonomous Community.

In practice, the popular initiative has been used unevenly in the different regions. In some Regions, such as the Valencian Region, the institution has not been effective, as no law proposed by citizens through this participatory mechanism has yet been passed.

The Autonomous Region of Valencia has the lowest number of signatures required in relation to the total population, but it is not reflected in the amount of approval initiatives, due to is the worst AC in that aspect.

2. The regional referendum

The Spanish Constitution provides for referendums with a territorial scope limited to an Autonomous Community to ratify autonomous initiatives, approval and reform of the Statutes of Autonomy drawn up in accordance with Articles 151 and 152 of the Constitution.

The Statutes drawn up in accordance with these articles are those of Andalusia, which was the only one that managed to approve its Statute of Autonomy following all the precepts of Article 151 EC, and those of Catalonia, the Basque Country and Galicia, which, having obtained recognition of their Statute of Autonomy during the Second Republic, have been able to ratify their Statutes of Autonomy in accordance with Article 151 EC. Furthermore, the Constitution requires a referendum of an autonomous nature to be held in the case of a possible incorporation of Navarre into Euskadi, in accordance with the provisions of the fourth transitional provision of the Constitution.

In contrast to the comparative panorama, in Spain, the law regulating referendum modalities does not expressly contemplate autonomous referendums at any point. However, the fact that this law does not mention them does not imply that they are prohibited.

However, the attempts to hold self-determination referendums in Catalonia and the Basque Country have rejected the interpretation given above, and this absence of regulation should not be understood as the possibility of the ACs being able to regulate the issue freely.

In particular, the situation in the recent years in Catalonia has triggered some conflicts between the State and the Catalonia Government. The origin of the dispute was previous, but it seems clear that STC 31/2010 marks a turning point in the type of

conflict between Catalonia and the Spanish State and give a escape clause to the subsequent battle which, in addition to maintaining the confrontation over the distribution of powers with the central State, has had, above all, as a novel and most notable aspect, the need to confront challenges arising from the secessionist struggle.

The TC ruling invalidated some precepts of the Statute, related to Catalonia's identity as a nation, financing, and the organisation of the judiciary in Catalonia.

The Catalan pro-sovereignty sector uses international law to justify the legality of the consultations held, specifically the right to free self-determination, recognised in Articles 1 and 55 of the United Nations Charter, as well as in numerous Resolutions, especially Resolution 1514 (XV), but they only refer to peoples under colonial domination and not to the constituent parts of a constitutional state. To support their decision, they use as an example the referendum in Quebec to decide the independence of this province from Canada in 1995 or the referendum for the independence of Scotland from the United Kingdom in 2014.

Despite the reticence that currently exists in accordance with constitutional pronouncements, there may be several possibilities that would enable a referendum to be held with full legal guarantees. The main solutions being proposed are: on the one hand, a reform of Law 2/1980, of 18 January, on the regulation of the different types of referendum which would regulate in a singular way the holding of a referendum in Catalonia on the collective future of the country, and on the other hand, we would have the option of a reform of the Constitution, which would consist of the introduction of a new additional provision to the EC to provide for the possibility of holding a referendum.

III. Direct Democracy at Local Level

In the local sphere, the regulation of the functioning of direct democracy is scattered in various norms. Firstly, Article 140 of the Constitution establishes a generic framework that requires legal development, followed by the Texto Refundido de la ley reguladora de las bases del régimen local - Law 7/1985, of 2 April 1985. In addition, there are other secondary regulations such as the Organic Law on the General Electoral System, 5/1985 of 19 June 1985, regional regulations governing local authorities, and at the local level, each municipality regulates direct participation in a particular way in its municipal regulations.

1. The open council

The open council is an organisational form of direct democracy enjoyed by small municipalities and smaller local entities, characterised by a unique alternative organisation to the common municipal regime. Its functioning is based on the existence of a mayor, directly elected by the electors of the municipality, with similar powers to his or her counterpart in the common regime, and a neighbourhood assembly, which brings together all the electors of the municipality who perform the functions of the municipal plenary or neighbourhood council.

The LRBRL, in art. 29, foresees that: they operate as an Open Council:

- a) Municipalities with less than 100 inhabitants and those which traditionally have this unique system of government and administration.
- b) Those others in which their geographical location, the better management of municipal interests or other circumstances make it advisable.

This wording was modified after the reform introduced by LO 2/2011, of 28 May, which amended the LOREG, as well as the article 29 of the LRBRL, but this system of direct democracy was no longer compulsory for municipalities with less than 100 inhabitants.

Practically no statute of autonomy mentions the open council in its wording, but some ACs have expressly recognised it in their local government laws, generally in the same terms as the LRBRL. The exception is Aragon, which is the only autonomous region with a specific regulation on this matter.

In practice, the open council is less and less present and has less and less weight in the municipalities of Spain. In 2011, there were more than 1300 open councils; after the reform of the electoral law, just over 100 remain.

In the Valencian Region, the only municipality that operates under the open council system is Fuente la Reina (Alto Mijares, Castellón).

2. Popular initiative and consultations at the local level

There are two instruments of active democratic participation: consultations and the popular legislative initiative.

One example of this kind of instrument could be the referendum settled in two towns of Extremadura. Last February a historic referendum was held for the municipalism of our

country on the merger of Villanueva de la Serena and Don Benito in Badajoz. If the decision was supported by the residents, the government institutions would be centralised, making the unification of the two towns the third most important demographic and economic centre in Extremadura, with more than 63,000 inhabitants, just behind Badajoz and Cáceres.

For the merger to be approved, it was necessary to obtain a favourable result of 66% in the two localities. With its approval, the merger process continues its course, and should culminate in the first quarter of 2027, with the definitive entry into force of the merger.

V. INTERNATIONAL OPTICS: SWISS MODEL

When it comes to direct democracy, the country that has developed the model the most is Switzerland. The country is made up of three political-administrative levels: the Confederation, the 20 cantons (in addition there are six semi-cantons) and finally the more than 2,000 communes.

The Swiss Confederation is the most successful historical expression of the smallest possible state and is based on the principle of solidarity between the cantons and regions that make up the country. Within these cantons, there are two cantons that make their decisions through the *Landsgemeinde* system.

In principle, the mechanisms of citizen participation are like those used in Spain, whereas in Switzerland, referendums and popular initiatives are the general rule of the political system. In Switzerland, referendums or popular initiatives are voted on four to five times a year and are binding.

In short, the Alpine country obeys a democratic system in which the popular will is continuously expressed through the participation of citizens in public affairs, but an abuse and repetition of these mechanisms can provoke democratic anomalies, such as the non-respect of HR in some endorsed decisions or a feeling of lack of protection for minorities.

VI. CONCLUSIONS

1. There is no concrete and universal definition of democracy.
2. On the one hand, it is conceived as a political model of the state through the expression of citizen participation in a pure and direct way, without any

interference. On the other hand, it corrects the lack of participation in public decision-making.

3. Direct democracy is based on the constitutionally recognised participation of citizens through their involvement in socio-political affairs.
4. In Spain we can find manifestations of direct democracy at the three administrative levels: at the state level, its scope has been very limited, since the laws regulating the mechanisms of citizen participation, as well as the Constitution, have become obsolete, the reform of these instruments is scarce and they do not provide novelties that involve the appearance of new instruments of participation or the different regulation of existing ones.
5. At the regional level, citizen participation has been greater than at the national level and has experienced notable growth in recent times with the reform of most regional regulations. However, on occasions the use of regional participation instruments has provoked institutional crises, as in the case of Catalonia.
6. In the local sphere, the situation is totally different, as it is simpler given the proximity of the institutions to the citizens and the smaller size of the institutions.
7. Switzerland is a benchmark country in direct democracy, due to its political culture and historical tradition of participation. The instruments of participation used in Switzerland make its political system one of the most developed, if not the most developed, in terms of direct participation.
8. Is direct democracy a utopia? Yes, if we conceive of it in its full form, because at the social level there have been numerous advances that make it impossible to reflect the Athenian model of the 6th century BC, but it is possible to make it a reality in certain aspects or at least to make use of the mechanisms envisaged to extend it in the political-social system.
9. In short, direct democracy is possible, but it is essential to adapt and develop participatory instruments to enable it to evolve and, above all, the legislator must have the courage to involve citizens in public decision-making.