

DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS CONTORNOS DE LA PARTICIPACIÓN

Javier Sierra Rodríguez*

*Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad de Murcia*

Cómo citar este artículo/Citation: Sierra Rodríguez, J. (2022). De la participación política a la participación ciudadana. Los contornos de la participación.
Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0102>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: UN RENACIMIENTO DEL INTERÉS POR LA PARTICIPACIÓN – II. LAS REFERENCIAS A LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA – III. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LOS TIPOS DE PARTICIPACIÓN – 1. La participación a través de representantes: la democracia representativa. – 2. La participación directa: la democracia directa –3. Los cauces excluidos del artículo 23 CE: la democracia participativa – IV. LOS REFERENDA Y LAS CONSULTAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – 1. El referéndum como especie del género consultas populares – 2. Las consultas referendarias en el ámbito estatal – 3. Los referenda estatutarios y el espacio para el referéndum autonómico – 4. El reto de diferenciar las consultas referendarias y no referendarias – 5. El margen para poner en marcha consultas no referendarias – V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y SUS VARIANTES – 1. Las dificultades que presenta la iniciativa legislativa popular – 2. Alternativas e iniciativas de la democracia participativa – 3. Otras formas de incidir en la actividad parlamentaria: el parlamento abierto – VI. DESIDERATUM: UNA APUESTA POR LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – VII. BIBLIOGRAFÍA

* Doctor, politólogo y graduado en Derecho. Es profesor de Derecho Constitucional en el Centro Universitario ISEN (adscrito a la Universidad de Murcia). Desarrolla una intensa actividad investigadora en materia de transparencia, participación y sistemas electorales. Anualmente organiza el Congreso Internacional de Transparencia y es el Subdirector Académico de la Revista Española de Transparencia. Desde 2021 coordina la Comunidad de Prácticas de Participación Ciudadana del IV Plan de Gobierno Abierto de España.

RESUMEN:

La participación de la ciudadanía se dibuja como una de las posibles vías para mitigar las crisis de confianza que afronta la democracia representativa. Esta idea recurrente de la participación como posible solución, es la que nos lleva a examinar qué cauces es posible articular en el marco de nuestro sistema representativo, para permitir una mayor involucración de los ciudadanos en los asuntos públicos.

A partir de este objetivo, la revisión del diseño de los institutos de democracia directa y su escasa utilización, conduce a una posición pesimista sobre su idoneidad para esa finalidad de recuperar la confianza ciudadana. Por el contrario, parece existir un mayor margen de actuación mediante aquellos cauces que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional categoriza como democracia participativa y que no forman parte del derecho fundamental de participación política.

En todo caso, los contornos entre los mecanismos de la democracia directa y participativa no son del todo nítidos, por lo que este texto se centra en delimitar a partir de la jurisprudencia constitucional, cuáles son los rasgos y características que los distinguen y en los que puede moverse el diseño de instrumentos de la democracia participativa.

PALABRAS CLAVE:

Democracia directa, democracia participativa, participación ciudadana.

I. INTRODUCCIÓN: UN RENACIMIENTO DEL INTERÉS POR LA PARTICIPACIÓN

Participar es tomar parte en algo. Bajo el concepto “participación” se esconden muchos significados y matices según la adjetivación que utilicemos: participación política, administrativa, social, comunitaria, entre otras. En ellos confluyen construcciones conceptuales desde las ciencias jurídicas y las ciencias sociales, pero todas desembocan en algunas ideas recurrentes. La primera presupone tener alguna posibilidad de llevar a efecto el acto de inmiscuirse o contribuir en algo. La segunda, nos lleva a que esta participación se proyecta sobre aquello que sobrepasa la esfera individual, ya se trate de un sector, una organización o el funcionamiento de lo público. La tercera consiste en que se asocia con naturalidad que la involucración se puede llevar a cabo indistintamente, tanto por personas físicas, como por organizaciones.

De este modo, en sentido amplio, podríamos definir la participación ciudadana como la acción de tomar parte en aquellos asuntos que afectan a una colectividad y que se lleva a cabo por los individuos directamente o a través de las organizaciones que los agrupan o los representan¹. Bajo esta definición, deberíamos entender que se hace alusión a todas sus vertientes, sea política, administrativa o social, y con independencia de que se relacione con la *democracia representativa*, *directa* u otras construcciones como la *democracia participativa*.

A los efectos de este texto es necesario distinguir las fórmulas concretas de participación que se asocian a los variados tipos de democracia (representativa, directa y participativa) y que irán acotando la definición amplia que se ha formulado. Esta diferenciación tiene su fundamento en la catalogación que ha realizado el Tribunal Constitucional (TC) a lo largo de su jurisprudencia y, especialmente, a partir de la STC 119/1995, de 17 de julio. Su principal relevancia consiste en que solo algunos mecanismos de involucración con una configuración y rasgos concretos, se pueden reconocer como cauces de la democracia representativa y directa. Éstos

¹ Las definiciones de participación ciudadana son tan abundantes como variadas, aunque terminen apuntando a elementos coincidentes. Por poner un ejemplo, destacamos los componentes de la conceptualización que nos ofrece CASTELLANOS CLARAMÚNT (2020: 34 y 35) y que serían los siguientes: *a*) la sociedad civil como sujeto (individual o colectivamente); *b*) que lleva a cabo una acción; *c*) que es libre y voluntaria; *d*) que se exterioriza en el espacio público “sobre cuestiones de índole común”; *e*) que tiene “intencionalidad de influir en determinados asuntos públicos”; y *f*) que se desempeña bajo las formas propias de la democracia con respeto al resto de actores participantes.

serán los que se identifiquen con el ejercicio del derecho fundamental de participación política previsto en el artículo 23 de la Constitución Española (CE); mientras que el resto quedarían englobados en aquello a lo que el TC alude como un *tertium genus* correspondiente a la democracia participativa, cuyo anclaje constitucional es el mandato dirigido a los poderes públicos para que faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Con todo, la principal aportación que queremos ofrecer es delimitar los parámetros que ha utilizado el TC para clasificar los distintos instrumentos participativos inherentes a cada tipo de democracia a partir de su jurisprudencia más destacada. A su vez, buscamos hallar el espacio del que disponen los poderes públicos para poner en marcha nuevos mecanismos del *tertium genus* de la democracia participativa.

La justificación de este propósito —como de esta obra en su conjunto—, se basa en el renacimiento del interés por esta materia ante las evidencias sobre la crisis de confianza en el sistema representativo. Sin embargo, no se trata de un tema nuevo, sino completamente recurrente —incluso un “canto de sirena” en palabras de Aba Catoira (2019: 172)—. La participación ciudadana se sitúa entre los mantras a los que se recurre periódicamente como un posible antídoto cuando se vislumbran crisis de legitimidad², lo que no impide que haya un renovado interés, cuyo auge de hoy en día se refuerza por las tendencias hacia el Gobierno Abierto³ y la aspiración al Buen Gobierno o la Buena Administración⁴, entre otras⁵.

² Hace veinte años SUBIRATS (2001: 33 y ss.) expresaba las expectativas depositadas en este tipo de involucración para conseguir una mayor legitimación y recuperación de la confianza en las instituciones de la democracia española; pero, incluso, como recuerda PRESNO LINERA (2016) nos podemos remontar a la obra de Kelsen quien a principios del siglo XX se refería a la fatiga del parlamentarismo y al posible refuerzo de la democracia haciendo partícipe al pueblo.

³ Este concepto evoca la apertura de lo público y tiene como pilares la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas. En la actualidad está siendo impulsado gracias a planes de acción periódicos que ha puesto en marcha el Gobierno de España como miembro de una iniciativa internacional —la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)—. Esta tendencia hacia el gobierno abierto supone una oportunidad para ampliar los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la democracia representativa aprovechando el contexto favorable que brindan las tecnologías de la información y comunicación (MONTERO CARO, 2020).

⁴ Ambos conceptos terminan reflejando un ideal en el que está implícita una mayor consideración y relación con los ciudadanos. Así, el principio de buena administración se identifica con aquella “que cumple con las funciones que le son propias en democracia” y que, por tanto, incorpora la pretensión de contar con la participación de la ciudadanía (RODRÍGUEZ ARANA, 2013: 26). Por otra parte, los elementos definitorios del concepto buen gobierno nos llevarían también a esa centralidad del

Para el desarrollo de este trabajo, en primer lugar, partiremos de un análisis de las principales referencias constitucionales sobre la participación. A continuación, como epígrafe central de este texto, se abordan los tres tipos de democracia bajo la óptica del derecho fundamental de participación política, para seguir centrando la atención en relación con las consultas populares y la iniciativa legislativa popular (ILP). Finalmente, este capítulo culminará con unas reflexiones sobre los mecanismos de la denominada como democracia participativa, que constituyen una vía de potencial expansión de las fórmulas de involucración de los ciudadanos.

II. LAS REFERENCIAS A LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Nuestra Constitución hace alusión a la participación en muy diversos pasajes con un alcance, sentido y naturaleza distinta. Encontramos llamadas a la participación ciudadana en principios y derechos, en artículos que establecen objetivos a los poderes públicos, en reglas de funcionamiento de órganos constitucionales, en la normación de instrumentos concretos y en otros artículos de distinto contenido. Por su relevancia —como se analizará en las siguientes páginas— las dos referencias que más nos interesan son el reconocimiento del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, en el artículo 23 CE; y el mandato que se realiza a los poderes públicos en el artículo 9.2 CE para “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Sobre ambos preceptos sobrevuela una idea de fondo que nos lleva a su indisoluble vinculación con el principio democrático y que se proyecta sobre todo el texto constitucional.

El Preámbulo de la CE marca esa idea participativa y de apelación a la voluntad popular en el contexto de una sociedad democrática. Ésta se plasma en los elementos básicos que recoge el Título Preliminar, al depositar la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), que bajo el ideal del democrático requiere que exista participación, constituyendo el medio por el que el titular de la soberanía —el

ciudadano bajo “una comprensión horizontal del poder que rompe con la situación de hegemonía vertical” (CORCHETE MARTÍN, 2015: 88).

⁵ La participación de los ciudadanos se encuentra entre las líneas de trabajo más extendidas que está siendo auspiciada desde instancias internacionales. Baste citar, por ejemplo, que conforma una de las metas del objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

pueblo— expresa su voluntad⁶. Para ello, los partidos políticos se configuran como “instrumento fundamental para la participación política”, de modo que sirvan al propósito de contribuir a la “formación y manifestación de la voluntad popular” (art. 6 CE). Las referencias en este Título Preliminar se completan con el principio general de participación del artículo 9.2 CE.

En el bloque relativo a los derechos fundamentales del Título Primero, aparte del mencionado artículo 23 CE, también hay referencias a la participación en ámbitos concretos como la educación (art. 27 CE)⁷; mientras que el artículo 29 CE reconoce el derecho fundamental “de petición individual y colectiva, por escrito y en la forma y con los efectos que determine la ley”. Los principios rectores de la política social y económica tampoco son ajenos, y así, los poderes públicos deben promover la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (ex art. 48 CE).

Si seguimos avanzando por el texto constitucional, abundan las referencias de corte participativo sobre los poderes del Estado. En la regulación de las Cortes Generales —Título III—, encontramos el diseño del aparato representativo, al que se suman previsiones como las peticiones parlamentarias (art. 77 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el referéndum consultivo (art. 92 CE). En el Título IV sobre el Gobierno y la Administración se recoge la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones y actos administrativos (art. 105 a) y c) CE); mientras que la institución del jurado se contempla como forma de participación con relación al poder judicial —Título VI— (art. 125 CE).

Saltando al Título VIII, en el marco de la organización territorial del Estado hay dispositivos que se proyectan sobre el ámbito local, el reparto de competencias y el proceso autonómico. En el artículo 140 CE queda reflejada la existencia del régimen

⁶ Así, en el binomio *soberanía popular-participación* encontramos parte de la esencia del principio democrático, siendo necesario que existan libertades públicas para que esa participación se lleve a cabo con plenitud en el marco de la garantía que nos brinda el Estado de Derecho. Como mencionaba (SANCHEZ MORÓN, 1979: 182) “soberanía popular, libertades públicas y participación se integran de esta manera como elementos inseparables en un Estado social y democrático, lo que supone la negación teórica de la dicotomía Estado-sociedad y, por el contrario, la afirmación de la instrumentalidad del Estado-aparato respecto del cuerpo social o Estado-comunidad”.

⁷ El artículo 27.1 CE realiza un mandato a los poderes públicos para garantizar que exista una “participación efectiva” de los sectores afectados en la educación, al igual que el artículo 27.7 CE preceptúa que “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos”.

del Concejo Abierto. En el artículo 149.1 32ª CE se configura la autorización de la celebración del referéndum como una competencia exclusiva del Estado. A partir de ahí, se hace alusión al referéndum para la iniciativa, aprobación y reforma de los estatutos de autonomía (arts. 151.1 y 2 CE y 152.2 CE).

En el Título X sobre la reforma constitucional constan sendas previsiones respecto a la celebración de referéndum. En el artículo 167.3 CE se regula en el marco del procedimiento ordinario, una vez que estuviera aprobada por las Cortes Generales y cuando así lo solicitara una décima parte de cualquiera de las Cámaras. En el procedimiento agravado, el artículo 168.3 CE establece el referéndum como el último paso que culmina la reforma constitucional.

Hasta aquí, se ha realizado un repaso a algunas referencias —no todas— que implican algún tipo de participación⁸. De hecho, la lista se podría ampliar si ponemos el foco, como hace Presno Linera (2016), en otras libertades y derechos íntimamente conectados con la idea de participación: la libertad de expresión, el derecho de reunión, o el derecho de asociación, entre otros.

Como se comprueba, las referencias expresadas son diversas; las hay tanto explícitas como implícitas; unas dirigidas al ciudadano individual y otras a las organizaciones que los agrupan o representan; pueden estar formuladas de manera general, o bien, se proyectan sobre ámbitos concretos como pueden ser la educación, la empresa o la seguridad social. Es precisamente esta variedad la que dificulta una clasificación de los mecanismos participativos o una definición que abarque con nitidez todas las posibles formas que adopta este fenómeno.

⁸ Hemos dejado, por ejemplo, los preceptos que reconocen a distintos tipos de organizaciones que desempeñan un papel de articulación de intereses y representación, como los sindicatos y las organizaciones empresariales (art. 7), las fundaciones (art. 34 CE), los colegios profesionales (art. 36 CE), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51.2 CE), o las organizaciones profesionales (art. 52 CE). Además, hay otras alusiones a la participación respecto a la seguridad social, a la actividad de los organismos públicos, así como en la empresa (art. 129 CE); y sobre la existencia de órganos para la involucración en la planificación de la actividad económica de los sindicatos y las asociaciones profesionales, empresariales y económicas (131.2 CE), entre otras.

III. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Ante todas estas figuras, el Tribunal Constitucional nos ha ofrecido algunos criterios para distinguir cuando estamos ante una participación que constituye una expresión de la voluntad del titular de la soberanía y otro tipo que no sirve a esta finalidad, pero que responde al “fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente” (STC 119/1995, *F.J.* 4). Esta distinción es especialmente relevante, porque en función de que se trate de una expresión de la voluntad popular o no, los cauces se consideran inherentes al derecho a la participación en los asuntos públicos proclamado en el artículo 23.1 CE; o, por el contrario, serán encuadrables en el principio del artículo 9.2 CE.

El primer apartado del artículo 23 proclama el derecho a participar, bien directamente, o por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas. Nos encontramos, por tanto, ante el reconocimiento de la participación política a través de cauces directos o mediante su representación, diferenciación que sustenta su asociación a la democracia representativa o a la democracia directa. Este derecho viene complementado con el reconocimiento “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes” (art. 23.2 CE), actuando como reverso del primero, porque la plenitud del derecho de participación indirecta exige que no se impida el ejercicio del cargo representativo⁹.

Por su literalidad, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos parece acoger extensivamente todas las formas de implicación ciudadana —tanto directas, como indirectas—. Sin embargo, hay que matizar que su alcance es bastante más restrictivo de lo que inicialmente pudiese aparentar. No toda la participación representativa o directa formará parte de su contenido, ni dispondrá de la misma expansividad, como tampoco cualquier forma de tomar parte en los asuntos públicos sirve a la finalidad que requiere el TC para considerar que está integrada en este derecho fundamental.

⁹ Sobre este particular véase, por todas, la STC 177/2002, de 14 de octubre, *F.J.* 3.

La doctrina constitucional considera que el artículo 23.1 CE corresponde con una participación de naturaleza política, con los derechos que “se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las entidades territoriales que lo integran” (STC 119/1995, *F.J.* 3). Por otro lado, el concepto asuntos públicos a los que se refiere el artículo 23.1 CE excluye aquello “cuyo interés trascienda del ámbito de lo privado” (STC 119/1995, *F.J.* 2).

Por tanto, se ciñe a lo que sea abordado mediante una “forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general” (STC 119/1995, *F.J.* 4). Bajo este énfasis en la voluntad general, fenómenos participativos que no cumplan la función de ser un cauce de su expresión quedarían fuera del concepto asuntos públicos, integrándose en otra categoría denominada “democracia participativa”. A continuación, se profundiza sobre la delimitación de los mecanismos inherentes a los tres tipos de democracia mencionados: representativa, directa y participativa.

III.1. La participación a través de representantes: la democracia representativa

La vertiente de participación a través de representantes que integra el derecho fundamental queda restringida a elecciones políticas. La premisa básica es que convivimos en una democracia representativa, su forma política es, pues, una Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), así lo quiso el poder constituyente, y por ello, los procesos electorales son la pieza central de nuestro modelo, en la que tienen un amplio protagonismo los partidos políticos.

El TC ha dejado sentado en múltiples ocasiones que esta participación a través de representantes está circunscrita a los procesos electorales periódicos por sufragio universal que contribuyen al funcionamiento del sistema democrático, y que se desarrollan en el nivel del Estado y en otros ámbitos territoriales en los que hay autonomía y se organiza el Estado español (por todas, STC 51/1984, de 25 de abril, *F.J.* 2, párr. 3)¹⁰. Ergo, bajo esta consideración, no todos los cauces de

¹⁰ Es ilustrativo el texto que encontramos en el Fundamento Jurídico 2º de la STC 103/2008, de 11 de septiembre, bajo el siguiente tenor: “Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional en todas sus esferas, general, autonómica y local. (...) Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las

representación son un ejercicio del derecho fundamental del artículo 23.1 CE, y así queda fuera de su contenido la que tenga carácter corporativo, profesional y cualesquiera otra que sea distinta a la representación de los ciudadanos.

De este modo, la participación “por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (ex art. 23.1 CE) es la forma que corresponde a la democracia representativa y que asegura el cauce para que se pueda producir la representación y traslación temporal de poder a los representantes parlamentarios, activando una “cadena de legitimación” que va a permitir que, en última instancia, se atribuya siempre el ejercicio del poder al titular de la soberanía (Salvador Martínez, 2018: 334). Como añadido, no hace falta recalcar que es el mecanismo de cariz político más frecuente y con el que están más familiarizados los ciudadanos.

III.2. La participación directa: la democracia directa

Una vez introducido qué se entiende por participación a través de representantes, se deben delimitar cuáles son los cauces que permiten la participación directa del artículo 23.1 CE, pero no sin antes hacer algunas consideraciones sobre la dificultad de hablar verdaderamente de democracia directa.

Como premisa de partida, hay que afirmar que no existe la democracia directa en España. Nuestro sistema es representativo y, por tanto, la democracia directa como sistema alternativo no puede tener lugar. Cuestión distinta es que dispongamos de institutos que sigan la lógica de la democracia directa, esto es, que permitan algún tipo de intervención inmediata de los ciudadanos en la adopción de las decisiones. En palabras de Sánchez Ferriz (2017: 530) hablar de democracia directa “parece obedecer más al propósito de reprochar la estrechez del parlamentarismo”. En efecto, en el momento en el que estos cauces se insertan en la democracia representativa, quizás la utilización de la expresión democracia directa no fuese la idónea, sino el concepto de democracia semidirecta¹¹.

demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho constitucional comparado”.

¹¹ SÁNCHEZ FERRIZ (2021a: 23) destaca este término para matizar conceptualmente que no podemos hablar de institutos de democracia directa ante mecanismos que “por fuerza, requieren (antes o después) la mediación de órganos representativos” y en los que “no cabe decisión popular

De los mecanismos participativos que se citan en la CE, en puridad, solo podríamos hablar de instrumentos de esta lógica en el caso del Concejo Abierto¹²; y de aquellas consultas referendarias que tienen carácter vinculante, es decir, en las previstas para los procesos estatutarios y de reforma de la CE. El razonamiento es que en ellos se lleva a cabo una decisión directa que debe ser asumida por los poderes públicos; mientras que, por el contrario, no podríamos hablar de esta lógica allí donde no se decide, aunque los instrumentos compartan algunos rasgos con ideal de la democracia directa (como sucede con la iniciativa legislativa popular o el refrendo consultivo)¹³. Lo que se observa es que los criterios asociados a los modelos puros como la democracia directa no son plenamente válidos para valorar estos mecanismos en sistemas como el nuestro, sino que sería más idóneo examinar si tienen un diseño de tendencia hacia este ideal de decisión directa por los ciudadanos.

a) Institutos de la democracia directa

En todo caso, una vez que asumimos que estamos en el terreno de la democracia directa —aun en el marco de un sistema representativo—, y pese a que algunos de estos cauces no produzcan decisión vinculante, el elenco de fórmulas de participación podría llegar a expandirse ostensiblemente. Esto se debe a que la intervención individual y directa de los ciudadanos puede ser de muy diversa índole en el marco de las relaciones ordinarias que mantienen con los poderes públicos. Existen cauces formalizados con las administraciones públicas y otros órganos del Estado sin mediación alguna, pero esta no es la idea que subyace en la participación

directa alguna, ni tal eventual decisión podría producir efecto jurídico alguno sin la intervención de concretas instituciones constitucionales”.

¹² La CE remite a la regulación por Ley del régimen de Concejo Abierto. Se trata de una forma organizativa de raíces históricas previstas para municipios de reducido tamaño poblacional que se gestionan mediante una fórmula asamblearia. La regulación del Concejo Abierto se contiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en cuyo artículo 29 se prevé que su gobierno y administración corresponda a un alcalde y a una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Sobre la evolución y caracterización del concejo abierto véase el artículo de GILBAJA CABRERO (2013).

¹³ Las decisiones en el caso del Concejo Abierto son vinculantes, mientras que el resultado del referéndum no ostenta vinculación en la totalidad de los casos previstos en la CE, y menos aún, la iniciativa legislativa popular, que solo obliga a su consideración, quedando la decisión en manos del Parlamento. Para SÁNCHEZ FERRIZ (2017: 530) de los institutos recogidos en la Constitución Española, solo se podría hablar de democracia directa en el caso de los concejos abiertos porque la “democracia directa es la que se ejerce a través de asambleas”, mientras que el resto serían realmente cauces de democracia semidirecta.

asociada a la democracia directa, ni mucho menos en la que integra el artículo 23.1 CE.

Por ello, hay que acudir a la STC 119/1995, de 17 de julio (*F.J.* 3), que vino a enumerar expresamente aquellos instrumentos que quedarían bajo el paraguas de la participación directa a la que alude el artículo 23.1. CE: las consultas referendarias, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y el concejo abierto (art. 140 CE). El criterio rector que marca el Tribunal Constitucional, implica que se trate de una participación política que corresponda a una manifestación de la soberanía popular (STC 119/1995, *F.J.* 3), porque de lo contrario estaremos ante esa difusa categoría que engloba los mecanismos de democracia participativa. Enfatizamos en la naturalidad por la que el TC asumió esta enumeración, porque en todos ellos no está tan claro que exista un llamamiento directo al titular de la soberanía.

En el caso de las consultas populares referendarias sí se produce ese llamamiento de manera inequívoca, además, es “junto con el instituto de la representación política, uno de los cauces de conformación y expresión de la voluntad popular” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, *F.J.* 2). En el Concejo Abierto, como institución asamblearia, se trata de un régimen que se asimila de la manera más cercana al ideal del gobierno del pueblo en el marco de la autonomía municipal, por lo que tampoco parece ofrecer dudas.

Sin embargo, cabe albergar vacilaciones respecto a la iniciativa legislativa popular, que el TC ha venido vinculando al artículo 23.1 CE como “derecho fundamental de los electores” (ATC 140/1992, de 25 de mayo, *F.J.* 2) y sobre el que ha resuelto algunas controversias, pero sin explicitar claramente cuál es el fundamento por el que es un cauce de la participación directa que proclama el artículo 23.1 CE. En alguna sentencia se ha limitado a mencionar que se trata de una intervención directa del cuerpo electoral en el procedimiento legislativo que está restringida a una facultad de iniciativa (STC 103/2008, *F.J.* 2). De hecho, la iniciativa legislativa popular no es como tal un llamamiento completo al titular de la soberanía, menos aún conlleva una expresión de la voluntad popular en su conjunto. Su ejercicio se asocia a los electores porque solo a éstos les corresponde, pero no por ello deja de existir una instancia posterior, las Cortes Generales, que decide sobre su culminación “con perfecta autonomía, y ajenas a todo mandato imperativo” (STC 103/2008, *F.J.* 2). Más tarde se profundizará sobre este particular.

b) La asimetría entre la democracia representativa y directa

La literalidad del artículo 23.1 CE sobre ambas modalidades de participación — directa e indirecta— parecería mostrar que estarían en un plano de igualdad, pero, sin embargo, no lo están en el momento en el que se desenvuelven en el marco de un sistema representativo. Las implicaciones son diversas y han estado aderezadas por la jurisprudencia constitucional, de modo que priman los mecanismos representativos sobre los directos, al tiempo que se ha venido manteniendo una cerrazón a las posibilidades de creación de nuevos instrumentos de democracia directa. A continuación, se tratan ambas cuestiones.

A) Dependencia de la democracia directa de lo representativo

Los cauces de la democracia directa están configurados con una clara dependencia de los órganos representativos. El Tribunal Constitucional ha validado las limitaciones y condiciones impuestas por el legislador a la utilización de los instrumentos de democracia directa, reforzando su justificación por el hecho de que la adopción de un sistema de Monarquía Parlamentaria en España conlleva “un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (STC 76/1994, de 14 de marzo, *F.J.* 3). Por este motivo, declaraba que no merece reproche constitucional alguno que los cauces de participación directa queden reservados “a la mediación de los representantes políticos”.

Así, sobrevuela en la doctrina constitucional el énfasis en que cualquier instrumento de democracia directa —dejando a un lado el instituto del concejo abierto— siempre debe tener alguna dependencia del Parlamento, bien de su autorización si se trata de consultas referendarias; o bien de su decisión final, en el caso de la ILP (STC 103/2008, *F.J.* 2).

Por ello, se observa que los mecanismos de democracia directa quedan relegados a una posición de segundo orden respecto al Parlamento como representante de la soberanía popular, porque aun cuando puedan válidamente ser un cauce de expresión de la voluntad popular —como sucede con el referéndum—, “han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa” (STC 103/2008, *F.J.* 2).

B) El carácter extraordinario de los institutos de democracia directa y la restricción a su extensión

En todo caso, estos institutos de democracia directa previstos en nuestra Constitución son escasos y con una regulación que deja entrever cierta resistencia a que sean activados fácilmente. Esta posición comedida del constituyente se observa sobre la configuración constitucional del referéndum y de la iniciativa legislativa popular (ILP), pero también se proyecta sobre su posterior desarrollo por el legislador orgánico¹⁴.

En la STC 119/1995 ya se afirmaba sobre la figura referendaria, que se trataba de un mecanismo extraordinario porque la participación “normalmente se ejerce a través de representantes, y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo” (*F.J. 2*). Continúa el TC añadiendo que “conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política” (*F.J. 2*), de modo que “y aún si se admitiera que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos habrían de ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por nuestra Constitución” (*F.J. 3*).

En posteriores pronunciamientos parece que se cerraba cualquier margen para la creación de nuevos mecanismos de democracia directa, al menos, bajo el enganche y garantías del artículo 23.1 CE, aunque esta posición ha sido matizada con el tiempo. Así, en la STC 103/2008 (*F.J. 2*) se venía a expresar que “los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (...) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras”. No obstante, esta posición restrictiva sobre los mecanismos de democracia directa se expresa, en un contexto en el que la jurisprudencia constitucional se ha dictado,

¹⁴ Triunfaban así las tesis del riesgo sobre la adopción de los instrumentos de democracia directa exagerando sus peligros (PRESNO LINERA, 2016). Hay que recordar que, este poco entusiasmo del constituyente hay que buscarlo en los recelos a cualquier huida del parlamentarismo puro que se buscaba, y también, por el recuerdo que habían dejado los procesos de referéndum de la España franquista (GARRORENA MORALES, 1984: 146). El régimen se había servido del referéndum para dotarse de legitimidad, utilizándolo en la consulta sobre la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado en 1947 y sobre la Ley Orgánica del Estado en 1966, con una participación en sendas consultas en torno al 88% y un porcentaje de adhesión a la propuesta oficial superior al 90%.

frecuentemente, ante la regulación o convocatoria de consultas que estaban ligadas a aspiraciones territoriales independentistas (Ridao, 2015). En cualquier caso, a lo largo de sus posteriores sentencias, el TC vendrá a reconocer la posibilidad de crear nuevas modalidades de referéndum no previstas en la CE como se verá más adelante.

Sin perjuicio de las razones basadas en la doctrina jurisprudencial, hay otros motivos por los que se duda de la conveniencia de una mayor extensión de estos institutos de la democracia directa. Se señala, especialmente, que vivimos en sociedades complejas en las que es difícil articular estos mecanismos, a lo que se añade la complejidad para que se disponga de la información suficiente de modo que pueda existir un debate e intercambio de posiciones, todo ello sin perjuicio de que haya ciudadanos que prefieran dejar los asuntos públicos en manos de sus representantes (Díaz Revorio, 2018: 261). A ello, obviamente, hay que añadir los recelos respecto a que estos cauces terminen constituyendo una vía de manipulación, de debilitamiento de las instituciones representativas; e, incluso, de erosión del ordenamiento jurídico, de los valores y principios constitucionales, y de las libertades y derechos de nuestro sistema democrático¹⁵.

III.3. Los cauces excluidos del artículo 23: la democracia participativa

Con todo, llegamos a los mecanismos de participación ciudadana en sentido estricto, aquellos que el TC asocia con la democracia participativa, y que se trata de fenómenos distintos a la participación política directa y por medio de representantes. Éstos son expulsados de cualquier consideración como expresión del derecho reconocido en el artículo 23.1 CE, y se asocian al cumplimiento del mandato del artículo 9.2 CE. Sobre ellos, es común apuntar a la influencia que ha tenido la doctrina italiana —en concreto la obra de Pizzorusso¹⁶—, como origen de la

¹⁵ Es claro que la apuesta por la involucración ciudadana y por profundizar en el gobierno del pueblo debe estar prevenida ante fenómenos como el populismo que quieran usarlos en su provecho o ante cualquier pretensión de justificar un socavamiento de las libertades bajo el fundamento de responder a decisiones del pueblo (RAMÍREZ NARDIZ, 2015). Por ello, no se puede olvidar que los mecanismos democracia directa también está sometidos a límites básicos: el pueblo es el “origen de todo poder”, pero también “su dignidad y derechos [son] límites inviolables del poder en democracia” (SANZ MORENO, 2019: 120 y 121).

¹⁶ Este autor italiano dejó sentada la diferenciación entre los tres tipos de democracia. Caracterizaba la de carácter participativo como aquella en la que el ciudadano actúa a título individual o como representante de formaciones sociales, sin que viniese a decidir nada, de modo que su involucración queda limitada a un procedimiento para constituir manifestaciones de opinión sin efectos determinantes sobre las decisiones (por todas sus referencias, véase PIZZORUSSO, 1982). Hoy en

construcción de los tres tipos de democracia que hace suya el Tribunal Constitucional y que le sirve para excluir a las formas de involucración de la democracia participativa del derecho fundamental reconocido en el 23.1 CE¹⁷.

a) La definición jurisprudencial de la democracia participativa

De la doctrina constitucional podemos extraer algunas notas para conceptualizar qué es la democracia participativa y qué comporta, aunque es necesario advertir que los rasgos de este tipo de democracia han ido delimitándose de manera fragmentaria en la jurisprudencia del TC por oposición a los otros tipos de democracia —representativa y directa—.

En la mencionada STC 119/1995, se conectan con esta democracia participativa los dispositivos de involucración “que no son propiamente encuadrables, ni en las formas de democracia representativa, ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa” (F.J. 6). Esta doctrina constitucional muestra cierto grado de comodidad ante el esfuerzo que supone su concreción conceptual, porque, a efectos prácticos, conlleva arrojar a este cajón de sastre todos los fenómenos de involucración ciudadana distintos de aquellos que guarden las características que conciernen al derecho fundamental del artículo 23.1 CE.

b) Los dispositivos participativos

A la hora de determinar los cauces que corresponden a la democracia participativa surgen dudas, porque hay mecanismos que guardan similitudes con otros que han sido categorizados como pertenecientes a la democracia directa, pero que no encajan con pureza en este modelo —nos referimos a la iniciativa legislativa popular—. De hecho, ante el desalineamiento mencionado y de un pronunciamiento explícito sobre algunos institutos participativos, no queda más remedio que atender a lo expresamente dictado por el TC en su jurisprudencia. Se llega hasta el punto de

día el caso italiano y su doctrina constitucional sigue siendo de especial interés por las similitudes entre ambos países, motivo por el que ha centrado la atención de estudios comparados sobre los instrumentos de democracia semidirecta (véase SÁNCHEZ FERRIZ, 2021b).

¹⁷ VILLAVERDE MENÉNDEZ (2015: 442) duda sobre esta posición respecto a los mecanismos de la democracia participativa, porque una vez sentado que no son un cauce de expresión de la voluntad popular, plantea que no tendría que ser necesariamente incompatible con su reconocimiento como una proyección del derecho fundamental de participación política en los asuntos públicos.

que algún autor termina concluyendo que para clasificar estos instrumentos “el único criterio verdaderamente seguro es el reconocimiento por la jurisprudencia, de modo expreso, de su pertenencia a la democracia directa, de manera que, en caso contrario, el mecanismo participativo pertenecerá a la llamada democracia representativa o a la participativa” (Tardío Pato, 2021: 204).

En todo caso, la jurisprudencia constitucional realiza la catalogación de algunos derechos, principios, instrumentos y formas de implicación sobre los que afirma que encajan en la democracia participativa. En las SSTC 119/1995 (*F.J.* 4) y 103/2018 (*F.J.* 2), se hace alusión a preceptos constitucionales que contienen mandatos a los poderes públicos para el fomento de la participación como principio (art. 9.2. CE) y específicamente de la juventud (art. 48 CE). También a las formas de participación en ámbitos concretos —algunas de ellas verdaderos derechos subjetivos—, como las expresadas para el ámbito educativo (arts. 27.5 y 27.7 CE); sobre la producción de actos y disposiciones administrativas (art. 105 CE); en la Administración de Justicia mediante el jurado (art. 125 CE); en la seguridad social, en la empresa y en determinados organismos públicos (art. 129 CE). A estas formulaciones, se añaden otras que precisan de legislación de desarrollo y que están destinadas a una participación directa o a través de órganos en los que se involucran organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51 CE); de profesionales (art. 52 CE), o los sindicatos y las organizaciones profesionales, empresariales y económicas (art. 131.2 CE).

Pero al margen de las previsiones constitucionales, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre instrumentos concretos. Sin ánimo de exhaustividad, algunos de los que se citan en sus sentencias son las audiencias, las encuestas, los foros, las consultas populares no referendarias; o las consultas sectoriales (por todas, SSTC 31/2010, de 28 de junio, *F.J.* 69; 31/2015, de 25 de febrero, *F.J.* 7).

c) Caracterización

Con todo, podemos formular una primera caracterización de estos mecanismos por oposición a lo que el TC considera que es inherente a la democracia representativa y la democracia directa. En un vistazo panorámico, sus dispositivos vienen a ser dibujados a través de distintos rasgos, pero quizás el más destacado sea que su

desenvolvimiento no pueda, ni deba confundirse, con la voluntad popular. A continuación, en un esfuerzo de síntesis enumeramos cuatro de los rasgos de estos instrumentos a la luz de la jurisprudencia.

- I. Personas y organizaciones como sujeto. Quienes se expresan a través de estos mecanismos participativos pueden ser los ciudadanos en un sentido amplio —no los electores— y las organizaciones. Será la configuración concreta la que marque si pueden tomar parte todos los ciudadanos o solo una parte de ellos, nacionales o extranjeros, solo mayores de edad o también menores, si se dirigen a personas físicas a organizaciones o a ambas. De hecho, la mayoría de los cauces asociados a la democracia participativa han sido previstos tradicionalmente para “oír, en la mayor parte de los casos la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc.” (STC 119/1995, *F.J.* 6) que se han vehiculado a través de organizaciones.
- II. Expresiones particulares o colectivas que no conforman la voluntad general. El TC define que se trata de “formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral” (STC 103/2008, *F.J.* 2). Por ello, es especialmente relevante que la opinión o expresión individual que se ejercita, no se pueda confundir con la que realizarían los ciudadanos como *uti cives*, que queda reservada a la expresión de la voluntad general¹⁸ y, por tanto, a las vías de la democracia representativa y directa.
- III. Resultados no vinculantes. Hemos visto que parte de los cauces de la democracia directa no tienen por qué poseer carácter vinculante —e.g. referéndum consultivo—, motivo por el que no nos sirve la vinculación como criterio para conocer lo que queda reservado a la democracia directa¹⁹. De este modo, si en la democracia directa no todo es vinculante, menos aún se puede predicar de la democracia participativa. Por ello, entendemos que

¹⁸ Así respecto a las consultas populares menciona la STC 31/2015, *F.J.* 5A, que “frente a las formas de participación política, en las que se interviene en cuanto ciudadano (*uti cives*), en las consultas populares no referendarias se participa a título individual (*uti singulus*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)”.

¹⁹ En la STC 103/2008, se incide precisamente en que la vinculación no es un criterio de diferenciación: “La circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado” (*F.J.* 3).

cualquier afán por establecer una vinculación obligatoria a las decisiones u opiniones recabadas quedaría vedado, sin perjuicio de que los poderes públicos correspondientes emitan su decisión o guíen su acción a tenor de lo expresado a través de estas vías²⁰.

- IV. Naturaleza y rango normativo diverso. En cuanto a su naturaleza, tal y como se observa tras el análisis de las referencias constitucionales, conviven muy diversos “títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo” (STC 119/2015, de 16 de febrero, *F.J.* 3). Además, “a estas previsiones del constituyente se suman todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario –estatal o autonómico– en el marco de sus competencias” (STC 119/1995, *F.J.* 4). A ellas, habría que añadir aquellas otras experiencias participativas que se desarrollan sin un respaldo normativo específico y que, frecuentemente, han sido implementadas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales en el marco del ejercicio de sus competencias.

En definitiva, estos rasgos son solo una muestra de los que se podrían aislar, ya que el diseño de los cauces de la democracia participativa puede ser variopinto a la vista de las posibilidades de su ordenación. Esa es precisamente una de sus características, que no están sujetos a una estricta regulación constitucional, por lo que en ellos existe un mayor margen y tendencia constante a innovar y a ofrecer nuevos diseños en la búsqueda de una participación eficaz de los ciudadanos.

A continuación, y con el propósito de delimitar aún más los contornos que separan la democracia participativa, de la que es propia de la participación política del artículo 23.1 CE, se aborda con mayor detenimiento la configuración y jurisprudencia de las consultas e iniciativas populares.

²⁰ Su función quedaría circunscrita a “llevar directamente a los órganos decisores la posición de la ciudadanía afectada o interesada”, por lo que su eficacia “se sitúa en el plano del debate y de la deliberación (y no de la decisión)” (EXPÓSITO, 2021: 39).

IV. LOS REFERENDA Y LAS CONSULTAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Entrando en el análisis individualizado de los instrumentos de democracia directa, iniciamos el recorrido con las figuras referendarias. De manera analítica se pueden establecer tres categorías en el texto constitucional: las que versan sobre decisiones de especial trascendencia constitucional (ex art. 92 CE); los procesos referendarios de la iniciativa autonómica, aprobación y modificaciones estatutarias (arts. 151 y 152 CE); así como los previstos para la reforma constitucional (167.3 y 168.3 CE). Se trata de consultas que tienen rasgos básicos muy distintos. Mientras que las consultas sobre decisiones políticas (art. 92 CE) son potestativas y su resultado no es vinculante; las de carácter normativo, que corresponden a los estatutos de autonomía y a la reforma constitucional, son mayoritariamente obligatorias en el marco de su respectivo procedimiento²¹ y sus resultados son vinculantes.

Su normación la encontramos en la L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, en la que se reserba un sistema para su gestión y celebración con evidentes similitudes a las disposiciones comunes del actual régimen electoral general; régimen que, además, actúa “en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente ley” (art. 11). Así, como proceso destinado a los electores, se concibe bajo el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 5.1) y cuenta con todas las garantías y procedimientos consustanciales a unas elecciones: la constitución de Juntas Electorales (art. 12), la campaña de propaganda (arts. 14 y 15); las reglas de votación, escrutinio y proclamación de resultados (arts. 16-18); y un sistema de reclamaciones (art. 19); entre otras.

IV.1. El referéndum como especie del género consultas populares

Como ya hemos avanzado, el TC pone su énfasis en que el referéndum es un cauce de expresión de la voluntad popular, inherente a la participación directa a la que alude el artículo 23.1. CE y que se integra entre los mecanismos de la denominada como democracia directa. La doctrina constitucional sobre la figura del referéndum

²¹ En la reforma constitucional bajo el procedimiento ordinario se prevé la celebración de un referéndum de ratificación solo en el caso de que sea solicitado por una décima parte de alguna de las cámaras (ex art. 167.3 CE); mientras que el referéndum es un paso ineludible cuando se lleva a cabo el proceso agravado de reforma constitucional por afectar a las materias previstas en el artículo 168.1 CE.

ha sido especialmente prolífica en los últimos años, debido a los intentos de su utilización bajo otras denominaciones y diseños singulares para legitimar las aspiraciones soberanistas de algunos territorios²². Ello ha llevado a un tira y afloja entre la jurisprudencia constitucional y el constante reto que planteaban algunas Comunidades Autónomas. Éstas han recurrido a su regulación —en sus estatutos de autonomía y leyes— o a su convocatoria directa con alteraciones en sus rasgos básicos, pero el Tribunal Constitucional ha terminado declarando que suponen verdaderas consultas referendarias en atención a sus características. Sobre esta cuestión y respecto al margen autonómico para crear modalidades de consultas referendarias volveremos más adelante.

La STC 103/2008, de 11 de septiembre, vendría a especificar que el referéndum es “una especie del género *consulta popular*” (F.J. 2), es decir, que se asume que hay diferentes tipos de consultas populares, distinguiendo entre las que se atengan a unos rasgos concretos que serán una expresión de la voluntad popular y, por tanto referendarias, propias de la democracia directa; y otra especie correspondiente a lo que posteriormente —en la STC 31/2010, F.J. 69— denominará “consultas populares no referendarias” y que integran la democracia participativa.

El TC circunscribía el referéndum a aquella consulta “con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (...), conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, F.J. 2). A partir de ahí bajo estos tres elementos —sujeto llamado, procedimiento y garantías— articula una primera caracterización del referéndum.

En la STC 31/2015, se matiza la descripción anterior y se expresa que “estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un

²² Estas circunstancias han llevado a revitalizar el interés de la doctrina por los instrumentos de la democracia directa. Entre los autores que han tratado esta cuestión véase GARRIDO LÓPEZ (2019a), SÁNCHEZ FERRIZ (2017), VILLAVERDE MENÉNDEZ (2015) o RIDAO (2015).

proceso electoral” (*F.J. 6*). Por tanto, de esta definición destacan algunos elementos —detallados previamente en su *F.J. 5*— y que giran en torno a dos elementos principales:

- a) El primero es que identifica el llamamiento al conjunto de ciudadanos de un territorio con el cuerpo electoral, añadiendo, que éste corresponde al “conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial”, de modo que no se puede confundir con el titular de la soberanía (*F.J. 5a*). En otras palabras, con ello admite que el referéndum, aun siendo una vía de expresión de la voluntad popular, no es exclusiva del titular de la soberanía, algo en consonancia con las consultas referendarias previstas respecto a los estatutos en el ámbito territorial autonómico o las que existen en el ámbito municipal²³.
- b) El segundo consiste en que “se expresa por medio de sufragio emitido en el curso de un proceso electoral”, siendo relevante que “el resultado de la consulta pueda jurídicamente imputarse a la voluntad general de la correspondiente comunidad política” (*F.J. 5b*), y que, por ello, ha de realizarse conforme a una votación y con los debidos procedimientos y garantías. De este modo, pone el acento en el seguimiento de un procedimiento con garantías cuyos resultados se puedan atribuir a la voluntad popular.

Vista la caracterización que realiza de las consultas referendarias y de sus elementos definitorios, a continuación, centraremos nuestra atención en las que corresponden al ámbito estatal —decisiones de especial trascendencia y de reforma constitucional—; para pasar posteriormente a un tratamiento más amplio de los aspectos controvertidos sobre la utilización de este tipo de consultas en el ámbito

²³ En el ámbito municipal las consultas populares están preceptuadas en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). La habilitación para la regulación de este tipo de consultas deviene del legislador orgánico, que la contempló en la L.O. 2/1980, de 18 de enero, en su disposición adicional (única), remitiendo a la aludida normativa sobre régimen local. Se trata de una modalidad de consulta referendaria sobre las materias de competencia municipal y que sigue estando sometida a la autorización estatal. En la configuración expresada en el artículo 71 LBRL la consulta se materializa por el alcalde, una vez que exista un previo acuerdo del pleno por mayoría absoluta y la preceptiva autorización del Gobierno de la Nación. Además, hay una compleja ordenación de este instituto en función de las competencias y legislación de las Comunidades Autónomas, por lo que se remite al análisis en detalle que se puede encontrar en el capítulo I de la obra de FERNÁNDEZ RAMOS Y PÉREZ MONGUIÓ (2017: 23-142).

autonómico. Este epígrafe finalizará con la referencia al margen para poner en marcha consultas en el marco de la democracia participativa.

IV.2. Las consultas referendarias en el ámbito estatal

El artículo 92 CE prevé que las decisiones políticas de especial trascendencia “podrán” ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Se trata de un tipo de referéndum potestativo (“podrán”), cuya activación debe ser propuesta por el Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados, y mediante su convocatoria formal por el Rey. Este artículo 92 CE es el que aparentemente refleja de manera más clara la posibilidad de participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas, sin embargo, siguiendo la literalidad de la CE se trata de un referéndum consultivo, es decir, no es vinculante²⁴. En contraste, los otros referenda recogidos en la CE sí son vinculantes²⁵.

Como se observa, para las consultas referendarias del artículo 92 CE no basta la intervención del ejecutivo para la convocatoria de un referéndum, sino que el Parlamento, a través del Congreso de los Diputados debe autorizarlo. Se manifiesta así la preeminencia del Parlamento ante este instituto de democracia directa, pero también la postura comedida del constituyente respecto a su activación²⁶, obligando a que pase el filtro del representante de la soberanía popular dadas las profundas consecuencias que puede tener su utilización²⁷. En cualquier caso, esta necesidad

²⁴ Esta falta de vinculación es lo que lleva a dudar que se trate de un verdadero mecanismo referendario, porque éstos se conciben como vinculantes (VILLAVERDE MENÉNDEZ, 2015: 440-441). En cualquier caso, como advertía BENZO MESTRE (2007:70) sobre el artículo 92 CE, denominarlo como consultivo “no deja de ser un eufemismo, pues resulta impensable que el órgano que hubiese de adoptar una decisión consultada lo hiciese en sentido contrario al pronunciamiento neto y rotundo de la voluntad popular, aunque, legalmente, podría hacerlo”.

²⁵ En puridad el término referéndum tiene una correspondencia más adecuada con el tipo de consultas relativas a los procesos estatutarios y de reforma constitucional, porque se utiliza para hacer alusión a las que están destinadas a la aprobación de un texto normativo. El tipo de consulta prevista en el artículo 92 CE, pese a que el texto constitucional utiliza el término referéndum, encajaría mejor en el concepto plebiscito destinado a las que versan sobre asuntos de interés político. Véase al respecto las precisiones terminológicas que formula SÁENZ ROYO (2016: 125 y ss.).

²⁶ Esta postura se muestra con claridad en contraste al alcance planteado para el artículo 92 en el anteproyecto de la Constitución que no se limitaba a decisiones de especial trascendencia y reconocía la iniciativa a otros sujetos. Así, estaba la posibilidad de someter a referéndum la aprobación de leyes votadas, pero no sancionadas, o la derogación de leyes en vigor. Además, la iniciativa para su celebración podría partir de cualquiera de las cámaras; de tres asambleas de territorios autónomos; y en el supuesto de derogación de leyes, también de la ciudadanía (SÁNCHEZ FERRIZ, 2017: 523, nota 24).

²⁷ En este punto, compartimos la posición de SÁNCHEZ MORÓN (2008: 235), concerniente a que este tipo de consultas “pueden poner en cuestión aspectos esenciales del propio modelo

de autorización constituye una dificultad más, porque va a requerir que exista un alineamiento entre la voluntad del Gobierno de celebrarlo y del Parlamento para dar su consentimiento.

Con todo, la celebración de referéndum por la vía regulada en el artículo 92 CE ha sido residual. Solo en dos ocasiones en la etapa posconstitucional se ha puesto en marcha este tipo de consultas referendarias de ámbito estatal²⁸. La primera de ellas con relación a la permanencia de España en la OTAN en 1986; y la segunda, en 2005, sobre la aprobación de la fallida Constitución Europea²⁹. En ambos casos, la propuesta gubernamental fue aceptada por el electorado con un porcentaje de votos válidos desigual, del 53,09% y de 76,96% respectivamente. A su vez, se matizan las cifras de adhesión a través de los datos participación del 59,42% y del 41,77% del censo electoral cada una.

Así las cosas, con solo dos referendos por esta vía —uno de ellos celebrado en vano— se produce una contradicción entre las expectativas a las que debería llevar la presencia de este cauce en nuestra Constitución y su situación de aparcamiento³⁰. Además, se ha desaprovechado el potencial efecto de este instrumento por ser fuente de especial valor legitimador; en contraste a que se hayan adoptado decisiones de calado sin acudir a la ciudadanía (ej. cambio en la edad de jubilación, reforma laboral, regulación de la eutanasia, entre otras).

Para mayor abundamiento, y aunque se trate de otra modalidad de referéndum, ni siquiera las reformas de la Constitución Española que se han efectuado han conllevado un referéndum. Ni el Gobierno con carácter previo consultó por la vía del artículo 92 CE, ni los representantes parlamentarios activaron la posibilidad que se

constitucional”, pero que, al mismo tiempo, los recelos “no tendrían por qué existir en relación con muchas otras decisiones, importantes sí, pero de la política cotidiana” para las que también se podrían activar las consultas del artículo 92 CE.

²⁸ Este número es equivalente a las dos ocasiones en las que se celebraron referéndum durante el régimen franquista, e igual que en el periodo de construcción democrática preconstitucional, en el que hubo dos procesos en el intervalo de tres años: el referéndum sobre la Ley de Reforma Política de 1976 y el relativo a la ratificación de la Constitución Española.

²⁹ En 1986 la pregunta formulada fue “¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”; mientras que, en 2005, se planteó en los siguientes términos “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”.

³⁰ Aparte de la desconfianza hacia la institución referendaria y de los obstáculos que origina la configuración dada para su puesta en marcha, se ha esgrimido que originan un amplio esfuerzo económico y organizativo, argumento que hoy en día es más débil en la medida en que las nuevas tecnologías porque pueden contribuir a minimizarlo (CEBRIÁN ZAZURCA, 2016).

inserta en el procedimiento ordinario de reforma constitucional a tenor de lo dispuesto en el artículo 167.3 CE³¹.

IV.3. Los referenda estatutarios y el espacio para el referéndum autonómico

Conviene detenernos en el plano autonómico, porque ha sido especialmente prolífica la eclosión de mecanismos de consulta popular en los últimos años³². En lo que respecta a las consultas referendarias de carácter autonómico —como ya se ha avanzado—, éstas se prevén en la CE como parte del procedimiento para la aprobación y reforma de estatutos de autonomía³³, pero no existe una previsión constitucional expresa para su celebración en torno a decisiones de especial trascendencia de ámbito autonómico como en el artículo 92 CE.

Durante la expansión del modelo autonómico se celebraron consultas referendarias en este ámbito sobre los Estatutos del País Vasco y Cataluña en 1979; a las que se sumaría la del Estatuto gallego en 1980; y sendos referéndum sobre la iniciativa de acceso a la autonomía y la posterior aprobación de su Estatuto en Andalucía en 1980 y 1981. A partir de ahí, habría que esperar más de veinticinco años para ver de nuevo un referéndum de estas características, esta vez en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006 y, al año siguiente, respecto al Estatuto de Autonomía de Andalucía en 2007.

³¹ Las dos reformas en el texto constitucional se han limitado a materias para las que se podía seguir el procedimiento ordinario por no afectar a las expresadas en el artículo 168.1 CE, sin que se haya solicitado la ratificación mediante referéndum por una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado. Éstas conllevaron la introducción del sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales a través del artículo 13.2 CE (1992); y la adaptación del texto constitucional a los objetivos de estabilidad presupuestaria mediante la sustitución del artículo 135 CE (2011). Sobre la posibilidad de exigir el referéndum para cualquier modificación del texto constitucional, DIAZ REVORIO (2018: 252) entiende que no sería necesario cuando los contenidos a modificar carezcan de especial trascendencia o haya un consenso muy elevado sobre ellos —tal y como parecía suceder en ambas reformas—, considerando, además, que la omisión del referendo permite una mayor agilidad y menor coste para efectuar una reforma.

³² Las Comunidades Autónomas han destacado no solo por la regulación de las consultas, sino, en general, porque han actuado como verdaderos laboratorios de democracia variando los diseños institucionales y configurando nuevas posibilidades de involucración ciudadana (DUEÑAS CASTRILLO, 2021), a lo que se suma la inclusión de derechos específicos de participación en sus estatutos de autonomía (PÉREZ ALBERDI, 2008; MARTÍN NUÑES, 2013). Como hemos señalado en otro lugar, se ha producido un *sorpasso* de las Comunidades Autónomas al Estado en materia de participación ciudadana (SIERRA RODRÍGUEZ, 2021), de modo que ahora las Comunidades Autónomas compiten por una posición de vanguardia sobre este tipo de experiencias, que tradicionalmente han sido patrimonio de las entidades locales al constituir espacios idóneos para su puesta en marcha (CASTELLANOS CLARAMUNT, 2020: 56-59).

³³ A estas modalidades habría que añadir la consulta referendaria para ratificación de una hipotética incorporación de Navarra al País Vasco (ex D.T. 4.ª CE)

De modo independiente a estos referenda del procedimiento estatutario, el modelo del artículo 92 CE se podría haber extendido a las Comunidades Autónomas para las decisiones de especial trascendencia en el marco de su ámbito de competencias, todo ello respetando que su autorización es, sin duda, una competencia estatal —ex art. 149.1 32ª CE—. Sin embargo, la L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, simplemente omite cualquier referencia a un referéndum autonómico distinto del ligado a la iniciativa autonómica y a la aprobación y reforma estatutaria. A priori, esta omisión no habría supuesto un impedimento para la articulación de consultas referendarias autonómicas, insistimos, en el marco de sus competencias autonómicas, y con respeto a la necesaria autorización estatal. No obstante, el TC descartó a través de una interpretación especialmente restrictiva —para el margen autonómico— que la competencia estatal sobre el referéndum se limitase únicamente a la autorización recogida en el artículo 149.1. 32ª CE, sino que abarcaba la regulación completa de la institución referendaria³⁴. Este posicionamiento —fijado inicialmente en la STC 103/2008, de 11 de septiembre³⁵ y expresado con mayor claridad en la STC 31/2010, de 28 de junio³⁶— implicaba que el legislador autonómico no puede crear

³⁴ De hecho, como apunta GARRIDO LOPEZ (2019a) lo que abunda en los países compuestos es la posibilidad de realizar referéndum en ámbitos subnacionales, si bien en nuestro país las causas que han llevado a torpedear esta opción, han estado relacionadas con la potencial ruptura que se podría producir al utilizar las consultas referendarias fuera de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, sospecha que —como indica el autor— se ha mostrado plausible ante los hechos acaecidos en los últimos años.

³⁵ En STC 103/2008, el TC se encontraba ante una legislación autonómica de consulta popular con evidentes similitudes al referéndum (*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*). En la exposición de motivos de la ley autonómica se afirmaba que la consulta no se trataba de ninguna de las modalidades por la vía de referéndum, pero el TC, tras delimitar los rasgos que distinguen los referendos —como se ha visto *ut supra*—, observaba una absoluta correspondencia porque la consulta era sobre “un asunto de manifiesta naturaleza política (...) pretendiendo conocer la voluntad de una parte del pueblo español a través del cuerpo electoral (...) Siendo indiscutibles el objeto de la consulta, la voluntad requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales, es claro también, por lo dicho, que la consulta es un referéndum” (STC 103/2008, F.J. 3). En este caso, entre los razonamientos de la sentencia, se esgrimía que la convocatoria contravenía la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.32ª CE y que se vulneraba la reserva general al legislador orgánico al tratarse de un derecho fundamental —art. 23 CE— que rige en virtud del artículo 81 CE. Por todo ello, el TC vendría a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley autonómica.

³⁶ En la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, se venía a afirmar respecto a las consultas referendarias que la competencia exclusiva del Estado “no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por la vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de la institución, esto es, a su establecimiento y regulación” (F.J. 69). Esta STC validaba uno de los preceptos controvertidos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que en, su artículo 122, se atribuye la competencia exclusiva sobre las modalidades, procedimiento, realización y

modalidades distintas de las previstas por el legislador estatal porque todo pertenece al Estado. Además, ya no es que se tratase solo de una competencia estatal, sino que corresponde al legislador orgánico, constituyendo una materia que quedaba vedada para el legislador ordinario de cualquier ámbito, a diferencia de lo que sucede con otro instrumento de democracia directa como la iniciativa legislativa popular³⁷. La única salvedad, respecto a las nuevas modalidades de referéndum quedaría conectada a lo que eventualmente pudiesen recoger los estatutos de autonomía para sus procesos de reforma estatutarios, posibilidad admitida por la misma sentencia —STC 31/2010, *F.J.* 147—.

En todo caso, el fundamento de la doble reserva mencionada se resumía en que el referéndum es una expresión de la voluntad popular integrada en el artículo 23.1 CE, por lo que aplica la reserva general del artículo 81 CE como derecho fundamental que es, y que se refuerza con la remisión al legislador orgánico contenida en el artículo 92.3 CE para el desarrollo de “las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum”. En línea con lo expuesto, el TC ya no solo

convocatoria en el ámbito de sus competencias “de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular”. Aun cuando el precepto expresaba como excepción a su competencia autonómica la autorización del artículo 149.1.32ª CE, el TC vino a condicionar su constitucionalidad a que la expresión “cualquier otro instrumento de consulta popular” se interpretase de manera que esta excepción “se extiende a la institución del referéndum en su integridad, y no solo a la autorización estatal de su convocatoria” (*F.J.* 69) [más adelante se matizaría en nuevos pronunciamientos]. Esta doctrina contrasta con anteriores sentencias en las que el TC había indicado que los referendos expresamente incluidos en los estatutos de autonomía podían convocarse y celebrarse “de conformidad con la Constitución”, pero sin que quedase en esta materia “ninguna competencia implícita” que no estuviese expresamente recogida en los estatutos de autonomía (STC 103/2008, *F.J.* 3). Por ello, como indica GARRIDO LÓPEZ (2019: 22 y 23), en un primer momento, a través de la STC 103/2008, se venía a negar la posibilidad de hacer un referéndum en el País Vasco con base en que no había una previsión explícita en su Estatuto de Autonomía; mientras que en la STC 31/2010, se realizaba una “vuelta de tuerca” y la argumentación “se utiliza para negar también dichas potestades cuando los estatutos las prevean, atribuyendo así el monopolio de la factoría referendaria” a la Ley Orgánica 2/1980.

³⁷ GARRIDO LÓPEZ (2019a: 24 y 25) hace referencia al contraste entre las posibilidades de la ILP y las consultas referendarias. Así, “sin existir habilitación expresa ni en la CE ni en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, nada había impedido a los estatutos de autonomía regular dicha iniciativa en su ámbito territorial, pese a tratarse, junto con el referéndum, de uno de los dos instrumentos a través de los que se ejerce el derecho fundamental de participación política directa”. En todo caso, en la posterior STC 51/2017, de 10 de mayo, se incidirá en que el extraordinario alcance de la reserva de las consultas referendarias —en contraposición a la regulación de la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico— está justificado porque el referéndum es un “cauce para la manifestación directa, excepcional, en nuestro Derecho, de la voluntad popular” y “tal excepcionalidad del referéndum es la que impide que pueda el legislador ordinario —cada uno de los legisladores de nuestro Estado compuesto— articular libremente modalidades del mismo” (*F.J.* 6).

esgrimía la reserva competencial exclusiva del artículo 149.1.32ª CE, sino también, la prevista en el artículo 149.1.1ª CE para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos”.

Ante estos pronunciamientos Garrido López (2019a: 24 y 25) expone alguna de las críticas que se han esgrimido por parte de la doctrina ante esta posición especialmente restrictiva. Entre ellas, que la competencia exclusiva para autorizar consultas populares (ex art. 149.1.32ª CE) “no se corresponde ni con el sentido gramatical del concepto, ni con la interpretación jurisprudencial del sistema constitucional de competencias”³⁸, o que reservar al legislador orgánico la regulación de toda la institución, contradice “la jurisprudencia constitucional acerca de lo que debería entenderse por desarrollo de un derecho fundamental a efectos del art. 81.1 CE”.

Pese a todo, con posterioridad se vendría a abrir la puerta a una futura —y comedida— intervención de las Comunidades Autónomas sobre la institución referendaria. Así, la STC 137/2015, de 11 de junio, sobre el *Reglamento de Consultas de Canarias*, vendría a indicar que la interpretación constitucional “no significa, sin embargo, que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía (...) reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma” (F.J. 4d).

En un paso más, la STC 51/2017, de 10 de mayo, —dictada tardíamente sobre la *Ley de Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo de consultas populares por la vía de referéndum*—, parece ir en el camino de superar ese arrinconamiento de las Comunidades Autónomas a la mera actividad de complemento o normación accesoria en el marco de la L.O. 2/1980. En la sentencia, se venía a indicar que la ley orgánica reguladora de este instituto constituye un “contenido necesario, pero no exclusivo”, que debería recoger una nueva modalidad “si se pretendiera introducir en el ordenamiento (...) algún tipo de referéndum de ámbito autonómico” (F.J. 5c).

³⁸ De hecho, como menciona el autor, al haberse incluido la autorización de las consultas referendarias como competencia estatal exclusiva —ex art. 149.1.32ª—, este precepto sería un indicador implícito de la existencia de un margen para que las Comunidades Autónomas celebrasen este tipo de consultas en el marco de las competencias que tuviesen atribuidas.

De este modo, la regulación autonómica y la celebración de referéndum en este ámbito territorial podría terminar siendo factible, siempre que sea el legislador orgánico quien prevea una modalidad de referéndum autonómico, estableciendo sus rasgos básicos; o bien, realizando una remisión a la legislación autonómica a imitación de lo que ocurre con las consultas municipales, tal y como menciona la STC 51/2017, (F.J. 5c). Así, una posible articulación —en el improbable caso de que se terminen normalizando en el ámbito autonómico— llevaría a seguir un esquema similar al de la LOREG para los procesos electorales, con disposiciones comunes y básicas para las consultas referendarias autonómicas, complementadas por la legislación autonómica. En todo caso, tal y como está concebida la institución referendaria y a tenor de la jurisprudencia, cabría señalar que los límites de actuación autonómica estarían siempre presididos por la necesaria autorización estatal, que las consultas deberían circunscribirse a los asuntos de competencia autonómica, y que se respetase escrupulosamente el margen que el legislador orgánico quisiera dejar al ámbito autonómico.

IV.4. El reto de diferenciar las consultas referendarias y no referendarias

Como hemos visto, cualquier intento autonómico de regular y llevar a efecto consultas populares con parecidos razonables al referéndum se ha considerado una invasión de las competencias del Estado y, por tanto, se han declarado inconstitucionales. Así, inicialmente, el TC abordó la constitucionalidad de diseños sobre los que se declaraba su carácter referendario por existir una plena identidad de los rasgos definitorios del referéndum con el tipo de consultas plasmadas, aunque se utilizasen denominaciones distintas o por mucho que se proclamase que eran una manifestación no referendaria del artículo 9.2 CE (como en el caso de la STC 103/2008 sobre la ley vasca).

Más adelante, la conclusión del TC será idéntica, pero ante una sofisticada arquitectura de consultas aparentemente no referendarias o directamente denominadas así. Éstas habían desfigurado los elementos básicos descritos por el TC sobre lo que debe entenderse por un referéndum, pero sustancialmente mantenían algunos de los más esenciales. Es el enjuiciamiento de esta variedad de diseños lo que nos va a permitir ir delimitando el tipo de configuraciones que se pueden adoptar para que una consulta se valide como no referendaria, y, por tanto,

integre el ámbito de la democracia participativa. Para ello, se exponen en detalle dos casos.

a) *La Ley de consultas de Cataluña*

En este contexto, la STC 31/2015, de 25 de febrero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, vino a declarar inconstitucionales las consultas “de carácter general” que regulaba esta norma, aun siendo planteadas como no referendarias y con ciertas diferencias a lo que se entiende por un referéndum. Por el contrario, no encontraba reproches de constitucionalidad a otro tipo de consultas adjetivadas como “sectoriales”.

El TC expresa la irrelevancia de su denominación o categorización legal, porque lo trascendente es “la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas” (F.J. 7). Centrándose en las que se denominaban como “consultas generales”, vendría a concluir que se trataba de referendos porque comprendían los dos elementos básicos definitorios de un proceso referendario. Por un lado, un llamamiento al cuerpo electoral, pese a que incluyeran a los mayores de 16 años o a extranjeros residentes e inscritos en Cataluña: “es, por tanto, un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello deja de ser una verdadera *apellatio ad populum*” (F.J. 8). Por otro lado, y como segundo elemento, observa que el procedimiento y garantías que se establecían para su desarrollo tenían su correlato con lo que cabría esperar para un proceso de naturaleza electoral (plazos, comisión de control y seguimiento, modalidad de voto, etc.). Ante ambos parecidos indica el Tribunal que la “Ley analizada entra a regular con otro nombre los institutos jurídicos que califican a la consulta popular como referendaria” (F.J. 8)³⁹. Por ello, aun con desfiguraciones de los elementos definitorios de los referendos, el referéndum será tal, cuando por sus rasgos se pueda inferir que estamos ante una consulta a la que se pueda atribuir sin

³⁹ Por similares motivos se pronunciaría el Tribunal en la STC 32/2015 declarando inconstitucional y nula la convocatoria de una consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña —Decreto del Presidente de la Generalidad 129/2014, de 27 de septiembre— con base en esta ley que parcialmente fue declarada inconstitucional; así como la STC 138/2015, de 11 de junio, sobre las actuaciones preparatorias de dicha consulta.

excesivos ambages y con credibilidad por su procedimiento, que son la expresión de la voluntad popular del conjunto de ciudadanos de un ámbito territorial⁴⁰.

En lo que respecta a las consultas sectoriales, tal y como se definían en la ley objeto de recurso, éstas se enfocaban a colectivos específicos, más concretos y determinados en función de los intereses afectados por el objeto de la pregunta. Así, y en contraposición a las consultas generales, el Tribunal concluye que “presuponen, en definitiva, el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral de la colectividad territorial de que se trate”, por lo que su configuración no la cualifica como referéndum (F.J. 7).

b) El Reglamento de Consultas de Canarias

Esta línea jurisprudencial fue reiterada en las SSTC 137/2015 y 147/2015 sobre el *Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias* —Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre—, y sobre la convocatoria específica de una *consulta popular mediante pregunta directa sobre las prospecciones petrolíferas* —Decreto del Presidente del Gobierno de Canarias 107/2014, de 2 de octubre, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias—.

La variación más destacable en la arquitectura de las consultas era que el llamamiento a participar no se circunscribía solo a ciudadanos, sino también a las personas jurídicas. Para el TC este extremo carece de relevancia en el momento en que el recuento se hacía de manera separada y se podrían conocer los resultados pertenecientes a los ciudadanos aisladamente. El TC tiene en cuenta que, a tenor de su diseño, existía la posibilidad de que la convocatoria comprendiese al censo. Es decir, que considera suficiente para definir una consulta como referendaria aquella

⁴⁰ Por el contrario, VILLAVERDE MENÉNDEZ (2015: 437) entiende que no habría hecho falta esta contorsión jurisprudencial para terminar calificando las consultas como referendarias, porque en el momento en el que las previsiones del legislador autonómico no se ajustaban a lo establecido en su jurisprudencia anterior, simplemente el TC debería haber concluido “que lo regulado en la ley catalana y convocado por su decreto de ejecución en ningún caso es el ejercicio de los derechos fundamentales del artículo 23.1 CE, ni un instrumento de formación de la voluntad general de un inexistente pueblo de Cataluña. No hacía falta declararlo contrario a la CE porque simplemente la ley y esa consulta son irrelevantes constitucionalmente”. No obstante, es cierto que esa interpretación quizás no tiene en cuenta los relevantes efectos que posee la “apariencia” referendaria de la configuración de las consultas catalanas, porque finalmente lo que se busca es atribuir el plus de legitimidad a una decisión sobre la secesión territorial.

“convocatoria a la ciudadanía que comprende o puede comprender (basta con esta última posibilidad) al cuerpo electoral” (STC 137/2015, F.J. 6 A e). A esto se añadía que las preguntas directas contempladas en el reglamento y en la consulta canaria eran de respuesta *sí* o *no*, asimilándose al tipo de resultado que podría obtenerse en una votación y, que, por tanto, son propias del referendo. Para mayor abundamiento, aprecia que se habían definido procedimientos y garantías que son materialmente electorales, aunque distasen en su configuración. Todos estos motivos llevan al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos relativos a estas consultas a la ciudadanía.

Es conveniente reseñar, que el TC, aun habiendo hecho referencia en su jurisprudencia anterior a que la denominación no es relevante (como sucede en la STC 31/2015, F.J. 7 con relación al *nomen iuris*), descarta de raíz que otros instrumentos como la encuesta o los foros puedan ser utilizados para un referendo. Así, viene a decir que “las prospecciones de opinión pública mediante sondeos o encuestas en modo alguno muestran, como es obvio, un parecer de igual valor al que resultaría del pronunciamiento de los ciudadanos llamados por el poder público a expresar su criterio sobre un asunto de interés general” (STC 137/2015, F.J. 3). Sin embargo, en este punto, hemos de advertir que todos son instrumentos que pueden ser utilizados para una consulta, porque son una forma de testar la opinión de los ciudadanos, y que, además, la terminología puede ser irrelevante y esconder cosas distintas. La afirmación del TC podría ser relativa en el momento en el que esa encuesta o cualquier otro instrumento que permita expresarse a los ciudadanos, pudiese eventualmente adquirir la apariencia de los rasgos propios que se atribuyen al referéndum, tal y como ya pasó con las consultas declaradas como no referendarias. Nada impediría que se utilice una encuesta a toda la población para legitimar una decisión haciéndola pasar por una expresión de la voluntad popular, o un foro a imitación de una asamblea popular. Por ello, esta alusión a instrumentos concretos sin considerar el alcance del que se puede dotar a estas herramientas es poco afortunada, aunque esto no impide aplicar como parámetros de valoración la correspondencia con los elementos definitorios de un referéndum para conocer, de nuevo, si estamos ante un intento de su suplantación.

Por ello y, pese a esta observación, es relevante que el TC venga a recalcar que para determinar si estamos ante un referéndum se utilice un criterio material, que queda resumido en el siguiente extracto: “La noción de referéndum es, (...) de

carácter material, y bastará para identificarlo, por lo tanto, con que se esté ante un llamamiento a un cuerpo electoral que, aunque distinto acaso al definido por aquella legislación orgánica, abarque al conjunto de la ciudadanía de una Comunidad Autónoma o de un ente territorial local y con que se configure un procedimiento y unas garantías que, aunque no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, comporten un grado de formalización de la opinión ciudadana que sea materialmente electoral” (STC 137/2015, *F.J.* 4b).

IV.5. El margen para poner en marcha consultas no referendarias

Con todo, el problema de esta doctrina es que los contornos, aunque puedan ser intuitivos, no están claros. Así, una regulación abierta de las consultas no referendarias, solo con el ánimo de permitir la flexibilidad que es exigida en los procesos participativos, y aun sin ningún tipo de ánimo de hacerse pasar por una consulta referendaria, puede llegar a ser declarada inconstitucional. El exceso de celo expresado en la STC 137/2015 respecto a la identificación de elementos básicos del referéndum cuando “comprende o puede comprender (basta con esta última posibilidad)” el censo electoral, conlleva una profunda incertidumbre sobre cómo se pueden articular los instrumentos de consulta en las Comunidades Autónomas. Es cierto, que la jurisprudencia ha sido prolífica y nos ofrece muchas pistas, pero como menciona Villaverde Menéndez (2015: 442) la determinación sobre “si una consulta es referéndum o no es cuestión interpretativa” y, por tanto, habrá que estar a la valoración de cada caso concreto.

A ello se añade una delicada interpretación sobre el término “ciudadanía” que puede tener efectos disuasorios ante cualquier innovación en el ámbito de la democracia participativa. Nos parece especialmente reseñable, que el TC muestre su rechazo a la utilización de la palabra ciudadanía ante consultas cuyo contenido material declara que no corresponde a un referendo. El TC justifica que no se salven de la inconstitucionalidad las previsiones necesarias para las consultas dirigidas a las entidades —personas jurídicas— con base en que “la subsistencia, siquiera aparente, en el Ordenamiento, bajo rúbricas como ‘consulta a la ciudadanía’ o análogas, de tal ‘pregunta directa’, dirigida ya sólo a asociaciones, conduciría a una grave distorsión de los conceptos constitucionales, pues la opinión que hubiera podido llegar a ser manifestada, en hipótesis, por aquéllas se habría objetivamente

hecho pasar, sin serlo en modo alguno, por el criterio, sin más, de la ciudadanía toda” (STC 147/2015, de 25 de junio, *F.J.* 4).

Con ello, el salto se produce en que ya no solo hablamos de contemplar el censo electoral o seguir procedimientos y garantías electorales, sino que la mera utilización de términos que están perfectamente asumidos como parte de la democracia participativa es rechazada por el Tribunal Constitucional. En mi opinión, se trata de un exceso manifestado en torno a las circunstancias del caso, pero que no debiera tener más recorrido, porque la materialización del mandato de promover la participación “de todos los ciudadanos” (ex art. 9.2 CE), implica la utilización del término más acuñado que se identifica con la participación ciudadana.

En todo caso y a tenor de la jurisprudencia sustantiva que se ha revisado, para no caer en vicios de inconstitucionalidad, las consultas de la democracia participativa deben ser diseñadas con elementos suficientemente alejados y diferenciados de los que son propios del referendo, evitando que los llamados a expresar su parecer, en conjunto, puedan comprender el censo; o que se utilicen procedimientos electorales. Finalmente, lo relevante será que el instrumento no pueda asimilarse a una modalidad de expresión de la voluntad popular del territorio en cuestión.

V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y SUS VARIANTES

Profundizando sobre la iniciativa legislativa popular, partimos de considerar que el 87.3 CE supone una proyección de la participación directa de los ciudadanos en relación con el poder legislativo, y forma parte de los mecanismos de democracia directa —así lo ha reiterado el TC— constituyendo un cauce comprendido en el derecho de participación política del artículo 23.1 CE.

Aun así, debemos reiterar las dudas que suscita este instrumento como parte de la democracia directa⁴¹. Todo ello porque la intervención del electorado es distinta en

⁴¹ Este interrogante sobre su naturaleza ha sido una constante quizás debido a cierta miopía a la hora de trasladar el modelo a España. Como ya expresaba BIGLINO CAMPOS (1987: 77) ha existido una tradicional dificultad para distinguir entre diversos instrumentos similares de participación en la función legislativa. Entre ellos, cita la iniciativa legislativa popular, tal y como la conocemos, como la capacidad de presentar una proposición de ley sin más; la iniciativa popular, que, además, llevaría aparejada la capacidad de decisión por la vía referendaria; y la iniciativa de referéndum, que

comparación a las consultas referendarias. Difiere en términos cuantitativos, porque las adhesiones exigidas representarán en todo caso una proporción muy baja del electorado, en comparación a las expectativas de emisión de sufragios ante una consulta referendaria. De igual modo, en cualitativos, porque el electorado que presta su firma lo hace siempre en sentido favorable a la iniciativa; mientras que, en una consulta, la expresión puede ir en distinta dirección.

La justificación alternativa para defender que se trata de un mecanismo de democracia directa, consiste en que el llamamiento a mostrar la adhesión se realiza al electorado en su conjunto. Sin embargo, que forme parte de la democracia directa con base en que se trata de un llamamiento al electorado o a una fracción del mismo nos parece un argumento ciertamente débil, porque desde nuestro punto de vista no se produce en la misma intensidad que con otros instrumentos como las consultas populares. Si este fuese el único fundamento, habría que preguntarse por qué no pueden estar bajo el cobijo del derecho de participación política otros dispositivos destinados a una parte del electorado como pueden ser las consultas sectoriales que el TC arroja al cajón de sastre de la democracia participativa.

En todo caso, el TC remarca que este instrumento sirve “para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre determinada propuesta legislativa” (STC 51/2017, *F.J.* 6). En esta línea, la STC 19/2015, de 16 de febrero (*F.J.* 2 d), atribuía a la ILP cualidades y funciones que se predicaban de otro tipo de iniciativas parlamentarias, como “forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado” (STC 40/2003, de 27 de febrero, *F.J.* 7)⁴². Con ello, se pone el énfasis en que se fuerza a los órganos del Parlamento a adoptar decisiones, es decir, permite eludir en una fase inicial la mediación de las figuras parlamentarias para hacer llegar una propuesta de iniciativa legislativa⁴³. Esto es, precisamente, lo que desde nuestro punto de vista puede

consistiría en que una determinada ley gestada por los órganos constitucionales se someta a referéndum para su derogación o confirmación.

⁴² Sigue la STC 19/2015 —con cita en la STC 124/1995, de 18 de julio, *F.J.* 3— haciendo alusión a que también permite que los ciudadanos conozcan “lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquellos asumen o se separan de lo manifestado en sus programas electorales”.

⁴³ Utilizamos la expresión propuesta porque se puede llegar a cuestionar si la ILP llega a ser realmente una facultad de iniciativa o solo de “propuesta de iniciativa” o “iniciativa de iniciativa”, ya que depende de su previa toma en consideración (ASTARLOA VILLENA, 2002: 286-288). En la ILP

excusar mejor que se asocie con la democracia directa, no porque la acción del elector sea trascendente, sino porque es una manera *directa* de incidir en la actividad legislativa al obligar al representante de la soberanía popular a pronunciarse de algún modo.

Pese a ello, se mantienen muchas dudas concernientes a que la ILP sea un instrumento inequívoco de democracia directa⁴⁴, a lo que se añade que hay otros dispositivos que comparten algunos de sus rasgos definitorios sin que se encuentre su taxativa categorización como cauce de democracia directa. Así, el derecho de petición reconocido en el artículo 29 CE tiene como titular a toda persona natural o jurídica, lo que comprende al conjunto del electorado⁴⁵, y puede ser ejercido de manera colectiva. Su ejercicio obliga a los poderes públicos destinatarios de la petición a pronunciarse sobre su contenido que, perfectamente, puede versar sobre una cuestión de interés o proyección general, sin que tenga necesariamente que estar circunscrita a solicitudes de carácter privado. En estos casos, se podría argüir

no se reproduce el mismo esquema ante otros sujetos que son titulares de la iniciativa legislativa, dejando al margen a las Comunidades Autónomas, las iniciativas del Gobierno no requieren su aceptación preliminar, al igual que sucede cuando la iniciativa se ejerce por las cámaras (nótese que los diputados y senadores no son los titulares de la iniciativa, sino que hacen propuestas cuyo trámite de toma en consideración las convertirá en una iniciativa de la respectiva cámara).

⁴⁴ En esta línea nos mostramos coincidentes con la postura expresada por FERNÁNDEZ SILVA (2019: 13) en su tesis doctoral respecto a que la ILP es un instituto “híbrido”, que está a caballo entre la democracia directa y la representativa, porque algunos hitos del ciclo de vida de una ILP responden más a una lógica de participación directa (su propuesta y recogida de adhesiones), mientras que en sede parlamentaria radican las fases más relevantes en las que se puede producir la inadmisión, rechazo o aprobación y modificación de la propuesta de ley.

⁴⁵ Nótese que la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición amplió su titularidad porque el artículo 29.1 CE hacía referencia únicamente a los españoles bajo el siguiente literal: Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

que tiene vinculación con el derecho de participación política, aunque con ello no se active un procedimiento de la misma entidad que en el caso de la ILP⁴⁶.

En todo caso y terminando el tratamiento de la ILP como instituto de democracia directa, las razones que se han expuesto y el énfasis en descartar que la ILP sea una manifestación de la voluntad popular, es lo que conecta con la argumentación del Tribunal Constitucional para justificar el distinto margen que poseen las Comunidades Autónomas a la hora de regular la iniciativa legislativa y las consultas referendarias. La doctrina del TC asume que la ILP es un instrumento de configuración legal con base en que su naturaleza es muy distinta del referéndum, porque las “iniciativas no habrían de dar lugar, vale repetir, a un pronunciamiento del pueblo, sino de sus representantes” (STC 51/2017, *F.J.* 6), y eso es lo que lleva a que el instituto de la ILP no quede reservado para su normación exclusiva por el Estado.

V.1. Las dificultades que presenta la iniciativa legislativa popular

El artículo 87.3 CE remite al legislador orgánico para regular su forma de ejercicio y requisitos, no sin antes especificar el número de adhesiones necesarias para que fructifique, y explicitar un elenco de materias excluidas: las propias de la legislación orgánica, las tributarias, las de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia.

⁴⁶ La falta de consideración del derecho de petición como instituto participativo se deba probablemente a su histórica vinculación con las acciones de gracia, aunque se vaya virando hacia una significación “de carácter público que permite dirigirse a los poderes públicos no tanto para pedir sino para opinar, sugerir, proponer, etc.” (SÁNCHEZ FERRIZ, 2021a: 31). En todo caso, ha sido un derecho que ha despertado escaso interés, lo que se observa en su tardía legislación postconstitucional en 2001. Ésta sigue la misma estela de arrinconarlo como un derecho residual — casi una reliquia constitucional como menciona REBOLLO DELGADO (2002: 78)—, que excluye de su objeto las peticiones que dispongan de un procedimiento específico regulado por el ordenamiento jurídico. De ahí, que ante la extensión de los procedimientos alternativos y con amplias garantías — especialmente en el ámbito administrativo— apenas se utilice. El propio Tribunal Constitucional ha realizado alguna descripción del derecho que ilustra claramente esta realidad: “el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercitarlo, formulando la solicitud sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno al interesado, garantía o cautela que está en el origen histórico de este derecho y ha llegado a nuestros días. Ahora bien, hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (...) sin que ello incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado” (STC 242/1993, de 14 de julio, *F.J.* 2).

Como se observa, no deja la determinación del número de apoyos necesarios en manos del legislador orgánico, sino que es el propio texto constitucional el que requiere la presentación de, al menos, 500.000 firmas acreditadas, cifra que supera con creces las exigidas por algunos países de nuestro entorno (García Cuevas-Roque, 2021: 427). Las verdaderas dimensiones de este número de firmas y del efecto barrera que ocasiona se aprecian en el momento en el que, desde la óptica actual, recordamos que en la España de 1978 no existían las posibilidades de comunicación ágil y sencilla actuales que son necesarias para coordinar y desplegar una obtención de firmas a gran escala. Además, la población española contaba con diez millones de habitantes menos por lo que esta cifra suponía un reto mayor⁴⁷. A ello, hay que sumar que materias vedadas a la ILP son amplias, especialmente la exclusión de aquellas que están reservadas a ley orgánica. Estos rasgos son una muestra inequívoca de la posición restrictiva que tenía el constituyente respecto a la ILP.

Para mayor abundamiento, la L.O. 3/1984, de 26 de marzo, en su artículo 2, amplía este elenco de materias con la exclusión de las relativas a los artículos 131 y 134.1 de la CE, es decir, a la planificación de la actividad económica general, y la elaboración de presupuestos generales del Estado, respectivamente. Además, a los mencionados límites materiales que actúan como causa de inadmisión, se incorporan otros motivos relativos a que la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas entre sí, a la previa existencia de un proyecto o proposición sobre el mismo objeto en trámite de enmiendas o posterior, a la reproducción de otra iniciativa popular presentada en la misma legislatura, así como a la existencia de defectos en el escrito de presentación⁴⁸. Sin embargo, ha de advertirse que la L.O. 4/2006, de 26 de mayo, modificó la regulación de la ILP con la finalidad de rebajar y flexibilizar algunos de los impedimentos. Los más destacables fueron permitir firma electrónica para la recogida de adhesiones, la ampliación del plazo ordinario para su entrega de seis a nueve meses, o la eliminación del requisito de aportación del certificado de inscripción de los firmantes en el censo electoral⁴⁹.

⁴⁷ Los datos del INE a 1 de julio de 1978 ofrecían una cifra de población de 36,9 millones de habitantes, mientras que a 1 de julio de 2021 la cifra es de 47,3 millones de habitantes.

⁴⁸ Se exige que el texto articulado esté precedido de una exposición de motivos y que se enumere la composición de los miembros de la Comisión promotora consignando sus datos personales (art. 3). Estos requisitos son subsanables en el plazo de un mes.

⁴⁹ Además, se eliminó la causa de inadmisión relativa a la existencia de una previa proposición no de ley sobre la misma materia, así como la exigencia de justificar las razones para la tramitación y

Con todo, los desincentivos a ejercer este tipo de participación siguen siendo muchos. La barrera de las 500.000 firmas y el hecho de que su obtención no asegure su toma en consideración, y mucho menos su aprobación, es un factor decisivo, que, además, se comprueba con los datos sobre el desenlace de las iniciativas legislativas populares. Desde que se presentase la primera iniciativa sobre el mantenimiento de los Altos Hornos del Mediterráneo en 1983 hasta la finalización de 2021 se presentaron 136 propuestas. De ellas, sólo una fue aprobada en 2013, dando lugar a la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, a la que se podrían añadir dos iniciativas populares que quedaron finalmente subsumidas en otras⁵⁰.

El análisis en detalle de estos datos, muestran un fracaso rotundo de este instituto de democracia directa por su configuración. De las que han finalizado por cualquier motivo en el momento de elaborar este texto⁵¹, el 44,4% fue inadmitida, un 36,5% caducó sin que se presentaran las firmas necesarias, un 8,7% se retiró o decayó, mientras que un 7,9% fue rechazada en votación. El 2,4% restante corresponde al porcentaje de las que fueron subsumidas en otras y de la que fue aprobada.

No obstante, el efecto de la reforma sí se observa en la presentación de iniciativas, pero en ningún caso en su aprobación. Hasta la legislatura anterior, el número de ILPs se situaba por debajo de las diez iniciativas por legislatura, incrementando su ritmo de presentación a partir de las siguientes —véase la Tabla I considerando el número de años de cada una de las legislaturas—. Por ello, se observa que, aun con modificaciones legislativas, las causas de inadmisión y el reto de conseguir medio millón de firmas es un requisito insalvable, al que, en segunda instancia, se añade la eventual valoración del contenido de las proposiciones de ley por los grupos parlamentarios y la sensibilidad que muestren a la iniciativa.

aprobación de la ley junto al escrito de presentación; se matizó como causa de inadmisión la falta de homogeneidad de las materias objeto de la proposición de Ley; se estableció un plazo máximo de seis meses para la toma en consideración de la iniciativa una vez que se acreditase haber alcanzado el número de firmas exigidas; se actualizaron las reglas sobre resarcimiento de los gastos de las iniciativas que hubiesen alcanzado tramitación parlamentaria; y quedó recogida la intervención de una persona designada por la Comisión Promotora ante la comisión parlamentaria correspondiente (esta última modificada a su vez por la D.A. 3ª de la L.O. 3/2015, de 30 de marzo).

⁵⁰ Una sobre la reclamación de deudas comunitarias presentada en 1996; y otra sobre la regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social en 2011.

⁵¹ Los datos se toman de la página web de la Junta Electoral Central con la información disponible a 31 de diciembre de 2021. Los porcentajes extraídos se calculan sobre 126 iniciativas, ya que hay 10 adicionales que todavía no se han dado por finalizadas.

Tabla I. Número de ILP presentadas por legislatura hasta 2021

Legislatura	ILP
XIV Legislatura (2019-)	21
XIII Legislatura (2019-2019)	3
XII Legislatura (2016-2019)	15
XI Legislatura (2016-2016)	2
X Legislatura (2011-2016)	29
IX Legislatura (2008-2011)	21
VIII Legislatura (2004-2008)	10
VII Legislatura (2000-2004)	9
VI Legislatura (1996-2000)	9
V Legislatura (1993-1996)	6
IV Legislatura (1989-1993)	6
III Legislatura (1986-1989)	2
II Legislatura (1982-1986)	3
Total	136

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta Electoral Central

V.2. Alternativas e iniciativas de la democracia participativa

Por ello, cabe replantearse la reconfiguración de este instituto en cuestiones básicas como es la reforma del artículo 87.3 CE para omitir el número de firmas necesarias, de modo que el legislador orgánico pueda gradualmente —en función de sus

efectos— ir modulando el umbral necesario. En cualquier caso, las alternativas de modificación de este instituto van mucho más allá y entre las opciones estaría incorporar la vía de la iniciativa popular para la reforma constitucional (previa modificación del artículo 166 CE)⁵²; otorgar a los ciudadanos la capacidad para ser ellos quienes tengan la decisión final sobre la aprobación o rechazo de proposiciones de ley presentadas a través de la ILP mediante una consulta referendaria —aun con intervención parlamentaria a través de enmiendas y votación sobre su contenido—; o incluso que la iniciativa popular se incorporase como un medio válido de activación de la celebración de consultas referendarias por la vía del artículo 92.2 CE —manteniendo su sujeción a autorización parlamentaria—, entre otras. Las mismas opciones se sugieren en lo que sea aplicable a su equivalente en las Comunidades Autónomas y para el ámbito local —como reconoce la LBRL para la activación de consultas referendarias de ámbito municipal—.

Para autores como Garrido López (2019b: 344) algunos de estos mecanismos, como la iniciativa popular para activar un referéndum sobre una decisión política o un texto normativo, tendría un efecto positivo porque puede contribuir a que se afronten debates sobre los que no se actúa, y aunque no se activase, la mera opción “protege al legislador, ante todo, de sí mismo, de su pasividad o resistencia a las demandas ciudadanas”, constituyendo un revulsivo para que atienda a las inquietudes de la ciudadanía, ya que “allí donde está instituida, la amenaza de su activación pesa”, concluye el autor⁵³. En todo caso, estos parabienes hay que confrontarlos con las visiones menos optimistas respecto a una iniciativa legislativa flexible que termine inundando las Cámaras Parlamentarias con proposiciones de ley o con propuestas de consultas referendarias sobre temas periféricos y que, en el peor de los casos, se produzcan dinámicas que lleven a su aprobación por las inercias de la opinión pública sin el debido debate y deliberación reflexiva. Del mismo modo, la combinación de una iniciativa legislativa ligada a un referéndum —sin necesidad de circunscribirlo al ámbito autonómico— nos adentraría de nuevo en los temores a que

⁵² Como nos recuerda SÁNCHEZ FERRIZ (2017: 524) en el anteproyecto de la CE sí estaba contemplado, pero fue extraído del texto constitucional, como muchas otras previsiones sobre la democracia directa que quedaron reducidas al máximo.

⁵³ El mismo autor muestra su preferencia por una configuración de la iniciativa legislativa popular que evite la frustración ciudadana ante su rechazo parlamentario y, por ello, propone un sistema reforzado que partiría de la configuración actual, pero que permitiría el sometimiento de la iniciativa a referéndum cuando no fuese tomada en consideración o fuese rechazada por el Parlamento (GARRIDO LÓPEZ, 2021: 158 y ss.).

se utilicen estas herramientas como método para tensionar nuestro sistema constitucional de organización territorial.

En todo caso, el diseño de iniciativas sobre otros objetos que nos alejen de la idea de voluntad popular y de la actuación del representante de la soberanía popular tiene unas amplias posibilidades. Entramos así, en la utilización de iniciativas ciudadanas en el ámbito de la democracia participativa. Éstas están siendo reguladas con diversas configuraciones por las Comunidades Autónomas y están recogidas en la LBRL, de modo que podemos encontrar figuras asimiladas a la ILP que se proyectan sobre disposiciones reglamentarias —iniciativa reglamentaria popular—, la adopción de políticas públicas, o para activar procesos participativos y consultas no referendarias⁵⁴.

V.3. Otras formas de incidir en la actividad parlamentaria: el parlamento abierto

La relación de la iniciativa legislativa popular con la actuación del Parlamento nos invita a abordar la involucración ciudadana en torno a la actividad de las Cámaras. Ni la previsión constitucional del artículo 77 CE al establecer que “las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas” —con las correlativas opciones que permiten los reglamentos parlamentarios—, como tampoco, las formas de participación social con relación al Parlamento y la dinámica tradicional de contacto con los partidos y los cargos representativos han conseguido mitigar la sensación de lejanía del Parlamento y de la falta de una representación real de la ciudadanía (Pérez Moneo, 2018).

Por ello, surge una óptica que se identifica con la expresión “parlamento abierto” en clara vinculación con el concepto gobierno abierto (Gonzalo Rozas, 2014: 182), que pone el foco en la superación del funcionamiento mecánico de los parlamentos ensimismados en su actividad interna —muy influidos por la lógica partidista—, para transitar hacia un mayor acceso desde el exterior. Se trata de “abrir instrumentos de participación pública con el objeto de acercar el Parlamento a la sociedad” (Aranda Álvarez, 2017: 37). De este modo, se apuesta por las vías que faciliten la apertura a

⁵⁴ En las Comunidades Autónomas se han incorporado algunas previsiones en los estatutos de autonomía y en sus leyes de consultas y participación. En el ámbito local, el artículo 70 bis LBRL regula la iniciativa popular de los vecinos sobre “propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamento en materias de la competencia municipal”, así como respecto a la iniciativa para la celebración de consultas populares municipales recogidas en el artículo 71 LBRL.

la ciudadanía con la intención de hacer cercana y accesible la actividad parlamentaria. El concepto no se limita, por tanto, a abrir nuevos canales que permitan la implicación ciudadana, sino también a una mayor capilaridad de la información para que esta llegue, y en esta tarea juegan un importante papel las nuevas modalidades de comunicación que permite internet.

Entre los avances y propuestas de apertura de cauces de involucración ciudadana en torno al Parlamento, está el reconocimiento de derechos por la vía estatutaria, la legislación o los reglamentos de las Cámaras, cómo se está haciendo, especialmente, en las Comunidades Autónomas. Se trata de derechos o procedimientos para participar en la elaboración de las leyes y en la actividad de control, como por ejemplo la presentación de enmiendas ciudadanas, la activación de audiencias o comparencias parlamentarias de ciudadanos y organizaciones sociales, o la posibilidad de formulación de preguntas, entre otras (Carrasco Durán, 2014: 192 y ss.; Pérez Moneo, 2018: 23 y ss.). Estos canales se ven complementados, incluso sin mediación normativa alguna, mediante sistemas de interacción con los ciudadanos que se han articulado a través de las páginas web de los parlamentos⁵⁵.

La variedad es tan amplia que debería ser la configuración concreta de cada cauce la que nos permita conocer si estamos, más bien, en el terreno de la democracia directa, o de la participativa, pero en todo caso se observa que se trata de un ámbito donde hay espacio para incrementar las vías de relación con la ciudadanía.

VI. *DESIDERATUM*: UNA APUESTA POR LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Todo este recorrido por los criterios para conocer lo que queda reservado a la participación política, se ha realizado con la intención de determinar los condicionantes y el espacio en el que pueden moverse los mecanismos de involucración de los ciudadanos que se insertan en la democracia participativa.

⁵⁵ Para un estudio detallado de las experiencias de participación digital que se vehiculan a través de las plataformas online de los parlamentos y las funcionalidades que permiten, véase el texto de RUBIO NÚÑEZ Y VELA NAVARRO-RUBIO (2018: 34 y ss.).

La idea que sobrevuela en este propósito es clara. Por mucho que divaguemos sobre los institutos de democracia directa, su extensión y la modificación sustantiva de su configuración es tan sugerente, como improbable. Las innovaciones de calado requerirían una reforma constitucional y de las leyes orgánicas que los regulan. Además, el contexto y los intentos de utilización torticera de las consultas populares, tampoco ayudan a que tenga visos de prosperar una propuesta de modificación de la legislación orgánica, que, por otro lado, quedaría limitada a unos retoques dentro del margen constitucional y tomando buena nota de la posición restrictiva que ha mostrado el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia.

Por ello, seguir insistiendo en los mecanismos de democracia directa, cuando, por otro lado, ya se ha escrito y reflexionado mucho sobre ellos, puede resultar un ejercicio estéril, cuyo mejor destino sea guardarlo hasta que se plantee abordar una reforma de fondo de nuestro texto constitucional en un futuro.

Esta situación nos lleva a lo que aparentemente parece un callejón sin salida, en el que hay una expectativa recurrente en el tiempo, que fija su mirada en la extensión de los cauces de participación de los ciudadanos, pero, sin embargo, se topa con que no es plausible la reforma y extensión de los institutos de democracia directa a corto plazo.

Por ello, para salir de este esquema, todo apunta a que la vía de escape sean los cauces de la democracia participativa, porque en ellos parece existir una mayor flexibilidad para su normación y puesta en marcha, siempre que no se penetren los lindes que marca el Tribunal Constitucional y que reserva a los otros tipos de democracia.

El hecho de que no supongan un mecanismo de expresión de la voluntad popular no es relevante en el empeño por generar puentes entre los poderes públicos y la ciudadanía. Es más, pueden satisfacer perfectamente las expectativas y cumplir este papel, porque son fórmulas generalmente más ágiles de hacer realidad la implicación de los ciudadanos en el quehacer cotidiano de los poderes públicos, con potenciales efectos positivos sobre la confianza ciudadana, el conocimiento de lo público y la legitimación de las decisiones. Además, frente a las visiones más desconfiadas, tampoco suponen un menoscabo del modelo representativo porque se limitan a canalizar demandas y opiniones ciudadanas que no ocasionan ningún tipo

de vinculación. Dentro del espacio definido por la jurisprudencia constitucional, siempre serán dispositivos que no sustituyen al modelo representativo, y que, además, pueden cumplir un papel similar —aunque más atenuado— al que se asigna a la democracia directa como complemento del sistema representativo.

El panorama de los mecanismos de la democracia participativa es rico y solo del análisis de la jurisprudencia constitucional ya se señalaba un variado elenco de derechos, instrumentos y otros mandatos constitucionales que se asocian a la democracia participativa. Pero, además, éstos se amplían por las diversas configuraciones de los procedimientos y espacios de participación que se van creando, bien por la vía regulatoria —especialmente autonómica—; o bien, porque directamente se ponen en marcha en el marco del mandato a la participación del artículo 9.2 CE.

Esta diversidad de instrumentos constituye otro punto fuerte, porque ensancha la oferta de posibilidades que se pueden ir activando hasta acertar con la configuración que mejores efectos produzca. En esta tarea, hoy en día, las miradas sobre estos mecanismos de la democracia participativa están puestas en la innovación y en aprovechar las posibilidades que nos ofrece lo digital. El esfuerzo se centra en repensar los viejos cauces de participación, en crear nuevos diseños y proyectarlos sobre objetos y ámbitos distintos. Se aspira a una mayor transparencia que facilite la información necesaria para participar; a que el componente deliberativo esté cada vez más presente; y a que haya una mayor sensibilidad de las esferas de decisión respecto a las opiniones que expresan los ciudadanos a través de estos cauces.

Fruto de todo ello, conviven con nosotros conceptos como el gobierno abierto y tenemos un sinfín de diseños más o menos sofisticados como consultas, audiencias, foros, procesos, presupuestos participativos, entre otros. Son el resultado de un empeño por buscar las fórmulas que despierten la inquietud de los ciudadanos para que se acerquen a lo público, y contribuir, de este modo, a que se produzcan efectos beneficiosos para nuestro sistema político.

En definitiva, podemos finalizar este texto afirmando que los cauces de la democracia participativa se dibujan como una vía con un amplio potencial de desarrollo y que pueden tener una mayor eficacia ante el reto que supone recuperar la confianza de los ciudadanos; dado que no se enfrentan a las dificultades, temores

y prevenciones que existen sobre la utilización y la eventual extensión de los mecanismos de la democracia directa.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, A. (2019). “Realidad social / Realidad política / Realidad jurídica: relaciones a tres bandas entre la ciudadanía, parlamento y gobierno”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 18, pp. 164-187.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). “Parlamento abierto. Una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 111, pp. 13-43.
- ASTARLOA VILLENA, I. (2002). “La iniciativa legislativa popular en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, pp. 273-321.
- BENZO MESTRE, F. (2007). “Referéndum consultivo en la Constitución Española”. *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, vol. 11, pp. 67-77.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1987). “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 19, pp. 75-130.
- CARRASCO DURÁN, M. (2014). “La participación social en el procedimiento legislativo”. *Revista de Derecho Político*, n.º 89, pp. 175-204.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2020). *Participación ciudadana y Buen Gobierno Democrático*. Madrid: Marcial Pons.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2016). “El impacto de internet en el Estado democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 73, pp. 307-320.
- CORCHETE MARTÍN, M. J. (2015). “La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones

- al hilo de algunas experiencias participativas”. *Estudios de Deusto*, vol. 63/2, pp. 81-109.
- DÍAZ REVORIO, F. J. (2018). “Democracia, representación y participación ciudadana. A la búsqueda de un equilibrio que la Constitución no logró”. *Revista de Derecho Político*, n.º 101, pp. 239-272.
- DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2021). *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relación entre poderes*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- EXPÓSITO, E. (2021). *Deliberación y participación ciudadanas. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (2019). *Vox populi: Consultas Populares y procesos participativos*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- FERNÁNDEZ SILVA, A. (2019). *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español* [Tesis doctoral]. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- GARCÍA CUEVAS-ROQUE, E. (2018). “La iniciativa popular y sus significativas restricciones”. En MORÁN MARTÍN, R. (dir.), *Participación y exclusión política. Causas, mecanismos y consecuencias*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 413-429.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2019a). “El referéndum autonómico en su laberinto”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, septiembre-diciembre (2019), pp. 13-43.
- (2019b). “La iniciativa popular de referéndum”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 43, pp. 317-345.
- (2021). “Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa”. *Revista de Derecho Político*, n.º 112, pp. 139-173.

- GARRORENA MORALES, A. (1984). *El estado español como estado social y democrático de derecho*. Madrid: Tecnos.
- GONZALO ROZAS, M. A. (2014). “La página web del Congreso de los Diputados: democracia y comunicación”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (coord.), *Parlamentos Abierto. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 179-210.
- GILBAJA CABRERO, E. (2013). “Democracia directa y concejo abierto. El concejo abierto en Castilla y León”. *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 16.
- MARTÍN NÚÑES, E. (2013). “Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los estatutos de autonomía: especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña”, *Espaço Jurídico. Journal of Law*, vol. 14, n.º 3, pp. 113-134.
- MONTERO CARO, María Dolores (2020). “Nuevas oportunidades de participación en el marco del modelo de gobierno abierto”. *Estudios de Deusto*, vol. 68/1, pp. 425-447.
- PÉREZ ALBERDI, M. R. (2008). “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente”. *Revista de Derecho Político*, n.º 73, pp. 181: 205.
- PÉREZ MONEO, M. A. (2018). “Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 26.
- PIZZORUSSO, A. (1982). “Democrazia partecipativa e attività parlamentare”. En *Studi in onore di Antonio Amorth, vol. II, Scritti di diritto costituzionale e altri*. Milán: Giuffrè, pp. 515-528.
- PRESNO LINERA, M. A. (2016). “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”. En CASCAJO CASTRO, J.L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 201-234.

- RAMÍREZ NARDIZ, A. (2015). “¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa”. *Revista de Derecho Político*, n.º 94, pp. 183-218.
- REBOLLO DELGADO, L. (2002). “El derecho de petición”. *Revista de Derecho Político*, n.º 53, pp. 75-130.
- RIDAO, J. (2015). “La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum: una revisión crítica a través de cuatro sentencias”. *Estudios de Deusto*, vol. 63, pp. 359-385.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (2013). “La buena administración como principio y como derecho fundamental”. *Misión Jurídica*, vol. 6, n.º 6, pp. 23-56.
- RUBIO NUÑEZ, R. Y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2018). “El parlamento abierto en España”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 27.
- SÁENZ ROYO, E. (2016). “La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, pp. 123-153.
- SALVADOR MARTÍNEZ, M. (2018). “Los partidos políticos como instrumento de participación y su estatuto constitucional”. En MORÁN MARTÍN, R. (dir.), *Participación y exclusión política. Causas, mecanismos y consecuencias*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 329-353.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (2017). “Reflexiones sobre una eventual reforma de la constitucional de los institutos de democracia directa y semidirecta”. *Revista de Derecho Político*, n.º 100, pp. 513-540.
- (2021a). “Acotaciones al concepto y la significación política y jurídica de los institutos de democracia semidirecta”. *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, n.º 35, pp. 19-56.
- (2021b). *Los institutos de democracia semidirecta. Estudio comparado (especial referencia Italia-España)*. Zaragoza: Fundación Giménez Abad.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1979). “El principio de participación en la Constitución Española”. *Revista de Administración Pública*, n.º 89, pp. 171-206.
 - (2008). “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional”. *Revista catalana de dret públic*, n.º 37, pp. 223-245.
- SANZ MORENO, J. A. (2019). “Teologías populistas versus constitucionalismo democrático, o la pedagogía de la democracia y sus límites”. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 107, pp. 93-136.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2021). “Prácticas de participación ciudadana en las Comunidades Españolas”. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F.; RUVALCABA GÓMEZ, E. A. y CRIADO, J. I. (coords.), *Gobierno Abierto en Iberoamérica, Estudios de caso en Gobiernos Subnacionales, vol. I*. México: Tirant Lo Blanch, pp. 321-362.
- SUBIRATS, J. (2001): “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. En FONT, J. (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 33-42.
- TARDÍO PATO, J.A. (2021): “La denominada democracia participativa como género distinto de la democracia directa y de la democracia representativa”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 21, pp. 203-272.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (2015). “La sutil distinción entre consultar y refrendar. A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional 31 y 32/2015”. *Foro (nueva época)*, vol. 18, n.º 1, pp. 425-442.