

<b>Tesis doctoral</b>	"La participación ciudadana en España: submodelo autonómico de formas de ejercicio de democracia particular, dentro del modelo de democracia representativa estatal"
<b>Ponencia</b>	¿Cuál es el lugar que ocupa la democracia directa (y semi directa) en el modelo autonómico de democracia?

**La participación ciudadana en España:  
submodelo autonómico de formas de ejercicio de democracia particular,  
dentro del modelo de democracia representativa estatal**

Actualmente, no podemos negar que existe una crisis de legitimidad de los gobiernos y las administraciones, por diferentes motivos, lo cual ha propiciado el aumento de la desconfianza en la democracia representativa y la consiguiente desafección política<sup>1</sup>. Ante esta situación, el reto principal de hoy es lograr mayor legitimidad para nuestro sistema político. Una posible forma de afrontar este problema sería incorporando en el proceso de toma de decisiones a los propios ciudadanos. Como señala BRUGUÉ, “será imprescindible que muestre [nuestro sistema político-administrativo] una renovada capacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía y, simultáneamente, que se incorpore a los propios ciudadanos en el diseño y la implementación de estas soluciones”<sup>2</sup>.

Sea como sea, una de las formas para recuperar la legitimidad pasa por mejorar la calidad de nuestra democracia, donde la participación ciudadana ocupa un lugar esencial. Es en este último elemento, la participación ciudadana, en el que se centra la tesis doctoral. Algunas comunidades autónomas empezaron a tener mayor sensibilidad en esta materia, pues incorporaron la participación de los ciudadanos en

---

<sup>1</sup> En el barómetro del CIS de diciembre de 2013, “los políticos en general, los partidos y la política” fueron considerados por los ciudadanos como el cuarto problema en España (26.1%), por detrás del paro (77%), la corrupción y el fraude (37.6%) y la crisis económica (29.7%). Asimismo, la situación política general en España fue considerada por un 81% de los encuestados como “mala” o “muy mala”. <[http://datos.cis.es/pdf/Es3008mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es3008mar_A.pdf)>

<sup>2</sup> BRUGUÉ, Q. “Regeneración democrática: un marco para desarrollar el gobierno abierto”, en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 3, octubre de 2013, pág. 24.

sus respectivos estatutos de autonomía (ya sea como derechos y principios, competencias e instituciones) y sus respectivas legislaciones. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha ido delimitando rigurosamente el derecho fundamental de participación política en los asuntos públicos (art. 23 CE); afirmando que el modelo de democracia español se basa en la democracia representativa complementada de forma muy residual con instituciones de democracia directa. De esta manera, las instituciones de participación previstas por los estatutos quedan reducidas a manifestaciones de democracia participativa y, por lo tanto, fuera del contenido del derecho fundamental de participación. Por ello, la democracia participativa cobrará importancia relevante en la participación ciudadana a nivel autonómico.

El objeto de estudio de la tesis es observar qué lugar ocupa la participación ciudadana en el modelo de democracia de las comunidades autónomas, con la finalidad de responder a nuestra cuestión principal:

*Si de las previsiones estatutarias y posterior desarrollo normativo podemos concluir que exista un submodelo de forma de ejercicio de democracia particular a nivel autonómico (o en alguna comunidad autónoma en concreto), siempre dentro del modelo de democracia representativa establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Es decir, si a nivel autonómico existe un modelo de democracia dentro del modelo estatal pero a la vez diferenciado del mismo, a partir del fomento de la democracia participativa y la democracia directa.*

En este sentido, nuestra hipótesis será la siguiente: que a nivel autonómico se reproduce el modelo de democracia estatal, por lo que no podemos afirmar que existe un modelo de democracia a nivel autonómico diferenciado del modelo estatal. Sin embargo, consideramos que el desarrollo normativo autonómico incidirá de forma notable en los diferentes mecanismos de democracia participativa; elemento que, no obstante, si diferenciará el modelo autonómico del estatal.

**¿Cuál es el lugar que ocupa la democracia directa (y semi directa)  
en el modelo autonómico de democracia?**

Para la ponencia –que se halla dentro de la línea de investigación sobre calidad democrática– he considerado centrarme en la realidad jurídica actual de la participación política (art. 23 CE), dejando, para otra ocasión, las otras formas de participación ciudadana que se englobarían dentro del concepto de democracia participativa. “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente o por medio de representantes*, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (art. 23.1 CE) [cursiva añadida]. Aparentemente, podríamos considerar que la Constitución previó por igual la participación a través de representantes y la participación directa. Sin embargo, interpretando sistemáticamente la Carta Magna, así como con la interpretación de la misma por parte del Tribunal Constitucional, se constata que el modelo de democracia español se halla fundado en la representación y, a diferencia de otros estados descentralizados, la democracia directa es una excepción<sup>3</sup>. No obstante, el objeto de estudio a exponer se centrará en dicha excepcionalidad.

En primer lugar, se establecerá el marco constitucional, lo cual nos ofrecerá de forma clara el modelo estatal de democracia y las posibles *rendijas* que el constituyente brindó a las comunidades autónomas en materia de participación política. Asimismo, se analizará de forma sintetizada la aplicación de las diferentes instituciones de democracia directa y semidirecta a nivel estatal (concejo abierto, referéndum e iniciativa legislativa popular (ILP)), para obtener una visión realista del lugar que ocupa la misma. Una vez delimitado y analizado brevemente el marco estatal, quedará constatado que, a día de hoy, la única institución de democracia (semi) directa a nivel autonómico es la ILP. Por un lado, analizaremos cómo se ha puesto en práctica dicho instrumento. Por el otro, se intentará observar si las comunidades

---

<sup>3</sup> TORRES DEL MORAL, A., señala un posible motivo de ello: “[el constituyente] se vio muy inclinado a potenciar el Parlamento y los partidos y creyó que lo conseguiría mejor menguando la participación directa”, en “La participación política a través de las instituciones de democracia directa”, en AAVV. *La participación, Anuari de la Facultat de Dret*, Barcelona: Estudi General de Lleida, PPU, 1985, pág. 28.

autónomas se han limitado a reproducir el modelo estatal o ha habido la intención de ir más allá. Para dar respuesta a ello, analizaremos los estatutos de *última generación*, la legislación autonómica y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente la relativa a la distinción entre referéndum y las *otras* consultas populares (STC 103/2008, STC 31/2010). Este análisis nos permitirá delimitar de forma concreta el lugar de la democracia directa en las comunidades autónomas y las posibilidades de desarrollo de la misma dentro del marco constitucional vigente.

En tercer lugar, veremos qué sucede en materia de participación política más allá de nuestro ordenamiento jurídico y constitucional, a partir del análisis comparado con Estados Unidos e Italia. ¿Se distingue el modelo de democracia autonómico español respecto a otros estados descentralizados? Estamos ante dos ejemplos diferentes en cuanto a estado compuesto (Estados Unidos, estado federal e Italia, estado descentralizado) que se diferencian del modelo español. Mientras que en España la participación a nivel autonómico se lleva a cabo bajo formas de democracia participativa, en Italia además de estos instrumentos también tiene lugar la democracia directa, mediante el referéndum, principalmente. El modelo norteamericano se sitúa al otro extremo del caso español, pues en él la participación ciudadana es mediante mecanismos de democracia directa, donde destaca la iniciativa ciudadana (legislativa y constitucional), y solamente a nivel de los estados. Son tres ejemplos de modelos de democracia, siempre fundados sobre la democracia representativa, pero complementados por la democracia participativa (caso español), la democracia directa (caso norteamericano) y ambas formas de participación (caso italiano).

En último lugar, haremos especial hincapié en aquellas materias *moralmente comprometidas*<sup>4</sup>, ¿es la participación ciudadana una posible vía para su debate y resolución? Se intentará dar respuesta a esta cuestión a partir del análisis de la aplicación de los diferentes instrumentos de participación desde una perspectiva comparada (España, Estados Unidos e Italia).

---

<sup>4</sup> Con la expresión “materias moralmente comprometidas” nos referimos a aquellas cuestiones o situaciones que causan un debate moral en la sociedad. En algunos países, como Estados Unidos o Italia, han sido resueltas mediante la participación de los ciudadanos, como serían el aborto, la pena de muerte, la unión de parejas del mismo sexo, las armas, la fecundación in vitro, la eutanasia, entre otros.

Finalmente concluiremos dando respuesta a nuestro interrogante inicial -el rol de la democracia directa en las comunidades autónomas- y con alguna propuesta sobre posibles vías de actuación futura por parte de las comunidades autónomas en materia de democracia directa y semidirecta.