

II SEMINARIO DE TRABAJO: “NUEVOS HORIZONTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL”

MESA 1: Calidad democrática

Documento del Seminario

Título de la Tesis: **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONSULTAS POPULARES**

Autor: Francisco Javier Sanjuán Andrés

Prof. Ayudante de Derecho Constitucional, Univ. Miguel Hernández de Elche

fsanjuan@umh.es

Comentaristas:

Josep María Castellà.
Universitat de Barcelona

Carlos Garrido López.
Universidad de Zaragoza

María Reyes Pérez Alberdi.
Universidad Pablo de Olavide

Lleida, 23 de febrero de 2018

Sala de reuniones del rectorado, Edificio del Rectorado, Universidad de Lleida

1. INTRODUCCIÓN DEL PROYECTO DE TESIS

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

2. METODOLOGÍA

Se utiliza para la elaboración de la tesis doctoral la metodología propia de la ciencia jurídica, junto con la perspectiva del derecho comparado. El análisis bibliográfico se complementa con el manejo de fuentes jurisprudenciales y, fundamentalmente, con un importante análisis de doctrina legal, dados los avances normativos a nivel, básicamente, autonómico.

3. HIPÓTESIS DE TRABAJO Y OBJETIVOS

- Delimitar y concretar el concepto de consulta popular.
- Contextualizar el régimen de las consultas populares en el marco tipológico democrático.
- Determinar el régimen jurídico de las consultas populares en el Estado español, y en sus diferentes niveles de gobierno.
- Analizar y estudiar la regulación de las consultas populares y la posible doctrina jurisprudencial al respecto.
- Evaluar la implementación de los mecanismos de democracia participativa y las consultas populares en España.
- Conocer y sistematizar la regulación y práctica de las consultas populares en otros Estados.
- Observar la viabilidad de propuestas dirigidas al incremento de las consultas populares, con el objetivo prioritario de reducir la desafección política.
- Plantear posibles soluciones ante la ausencia o las lagunas existentes en algunas cuestiones de las consultas populares en nuestro Estado.

4. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL

-INTRODUCCIÓN

-I^a. PARTE. CONSULTAS POPULARES Y DEMOCRACIA

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

-CONCLUSIONES

-FUENTES CONSULTADAS

5. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA

En la actualidad, las consultas populares constituyen una de las temáticas de plena actualidad en el ámbito de la Ciencia Jurídica y, de forma particular, para el Derecho Constitucional. Aunque están proliferando numerosos estudios y artículos científicos, no existe todavía un estudio completo al respecto, como puede ser la propuesta de tesis doctoral que se plantea.

Las reformas estatutarias aprobadas en la horquilla temporal con inicio en 2006 y fin en 2011, han ocasionado la introducción de nuevos mecanismos de consultas populares que generan innovaciones de las formas de participación política, en nuestro Estado autonómico. Además, la situación en nuestro Estado derivada de la cuestión catalana, ha puesto, más si cabe, de mayor actualidad la necesidad de estudios relacionados con las consultas populares.

Este contexto de implementación de nuevos instrumentos de democracia directa como son las consultas populares hacen propicia la realización de la presente tesis doctoral por su vigencia e interés y ante la poca atención dedicada por la disciplina del Derecho Constitucional.

Hasta el momento las consultas populares han sido objeto de profusos estudios desde la Ciencia Política o la Ciencia de Administración, pero sigue siendo necesario profundizar desde la perspectiva jurídica y en concreto desde el Derecho Constitucional. Nuestra área de conocimiento entre sus principales cuestiones de estudio y análisis, sitúa la doble dimensión relativa a los derechos de la ciudadanía y a la distribución competencial. Las consultas populares son, pues, un instrumento de democracia directa para ejercer el derecho de participación política de la ciudadanía pero también una mecánica de actuación de las instituciones públicas, gobiernos y administraciones, que sirven para conocer el sentir de sus representados y representadas sobre una cuestión de transcendencia pública, pero también

para interactuar con otros niveles de gobierno. Por ello, unos de los objetivos de la investigación es definir y delimitar el concepto de consultas populares.

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

La necesidad de una relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción del gobierno y de integración de quienes viven en su territorio constituye el objeto de la participación ciudadana.

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

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

Ahora bien, esos ecos de participación ciudadana materializados en instrumentos de democracia directa y/o participativa se muestran en diversas regulaciones y alcanzan un reconocimiento jurídico mediante una articulación por parte de los poderes públicos que exige un adecuado nivel de complementariedad entre las diversas instancias de gobierno.

Sin embargo no sólo se encuentran presentes en nuestras sociedades valoraciones que propician el desarrollo de la democracia participativa, más bien existe un cierto sentir en cuanto a la democracia representativa, con consideraciones que apuntan a una crisis democrática e institucional, señalándose al respecto diferentes causas: partidos oligárquicos, ocaso del Parlamento, crisis de la relación representantes/representados, monopolización de

la esfera pública por parte de los medios de comunicación, o pocos ámbitos de participación ciudadana.

En nuestros días existe una tendencia que pretende la evolución desde el actual sistema de democracia representativa hacia la democracia deliberativa o incluso directa, como instrumentos para complementar la democracia representativa.

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

Para el análisis de la cuestión es preciso examinar los antecedentes históricos y apreciar que, actualmente, no debemos de referirnos a la disyuntiva histórica entre democracia directa y representativa, más bien podemos hablar de una complementación de ambas, con la articulación de mecanismos de democracia directa en nuestros sistemas de democracia representativa de forma subsidiaria.

La participación ciudadana se convierte en un mecanismo de control del poder que implica, por ello mismo, ciertas reticencias a su implementación por parte del personal directivo de las Administraciones y de los miembros de sus ejecutivos. Ese control de la ciudadanía puede ser la respuesta a la tradicional cuestión planteada por BOBBIO: *¿quién vigila al vigilante?*. El incremento de la participación favorece la implantación de nuevos mecanismos que ejercen como instrumentos de control, permitiendo mitigar las disfunciones de la democracia representativa, pero sobretodo reduciendo la distancia entre representantes y representados para configurar una ciudadanía más comprometida con el devenir de sus sociedades y sus democracias.

La clásica dicotomía entre representantes-representados es una relación que pierde vigencia en nuestras actuales sociedades, pues en estos momentos prima una nueva concepción de la relación de colaboración representantes y representados que implica la reducción de las distancias que tradicionalmente les separaban.

La participación ciudadana y las consultas populares posibilitan la participación de la ciudadanía a dos niveles, colectivo e individual, siendo de especial relevancia la posibilidad

de realizarlo de forma individual, ya que nuestra Constitución Española en diversas ocasiones promulga la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero está en la gran mayoría de casos se plasma de forma colectiva.

Las consultas populares deben de desarrollarse de forma particular, es decir atendiendo a las características del proceso, la institución que la convoca y al conjunto de la ciudadanía a quién va dirigido. Una vía de consultas populares no refrendaría no tiene por qué ser adecuada para dos supuestos iguales en cuanto al asunto, pero que difieran por ejemplo por sus características demográficas o geográficas.

Los fundamentos constitucionales para la participación política los encontramos en la Constitución Española en su artículo 23, que es uno de los artículos más representativo de la misma en el ámbito participativo, aunque existe en nuestro texto constitucional otras muestras del fenómeno participativo en los artículos 9.2, 48, 105, 125, 129. Si lugar a dudas es él baluarte de la participación en nuestro ordenamiento. El ámbito constitucionalmente relevante es la participación política, por consiguiente, «*de una manifestación de la soberanía popular*», que puede ejercerse de forma directa, mediante las consultas populares previstas en la propia Constitución, o a través de representantes. Es por ello que es necesario estudiar las consultas populares estatales por la vía del referéndum, y la posibilidad de implementar otras figuras participativas. Aunque existen diversos mecanismos de participación estatal, tenemos que señalar la escasa regulación de las consultas populares a nivel estatal.

La viabilidad de las consultas populares en el ámbito autonómico se convierte en un elemento central del presente trabajo, pues en él confluyen dos cuestiones necesitadas de un riguroso análisis científico, como son la concreción de los derechos estatutarios de participación política por un lado, y por otra, la distribución competencial. Asimismo analizaremos las consultas populares a nivel local, tanto las municipales como las provinciales.

Por último, no podemos obviar “*la cuestión catalana*” o los diversos procesos participativos implementados en Cataluña, para conocer la opinión de la ciudadanía en cuestiones secesionistas. El caso Cataluña, merece ser analizado no sólo desde la perspectivas anteriores, ni no también desde el derecho comparado.

Organiza:

Área de Derecho Constitucional
(Facultad de Derecho, Economía y

Turismo de la UdL) Fundación

Manuel Giménez Abad

Grupo de Estudios sobre democracia
y Constitucionalismo (Proyecto
Mineco DER 2015-68160-C3-3-P)

Formas de participación política en los sistemas
de gobierno multinivel y mejora de la calidad
democrática
(Proyecto Mineco DER 2015-68160-C3-1-P)

Coordinación:

Daniel Fernández Cañueto
Marco Fernández Gutiérrez
Pablo Guerrero Vázquez