

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021

ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LA DENOMINADA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”  
COMO GÉNERO DISTINTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA  
Y DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

*THE SO-CALLED “PARTICIPATORY DEMOCRACY”  
AS A DISTINCT GENRE AS DIRECT DEMOCRACY AND  
REPRESENTATIVE DEMOCRACY*

por **José Antonio Tardío Pato**

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Miguel Hernández de Elche

Cómo citar este artículo / Citation:

Tardío Pato, José Antonio (2021):

La denominada “democracia participativa”  
como género distinto de la democracia directa  
y de la democracia representativa, en:  
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 21.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0110>

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

El trabajo se centra en la búsqueda de los criterios delimitadores del Tribunal Constitucional español de la denominada “democracia participativa” como diferenciada de la directa y de la representativa y llega a la conclusión de que no existen criterios materiales totalmente generales, que sirvan para justificar todas y cada una de las figuras consideradas como propias de la democracia directa en contraposición a las pertenecientes a la democracia participativa, sino solo criterios específicos para algunas de estas figuras en concreto. Por ello, el único criterio verdaderamente seguro es *el reconocimiento por la jurisprudencia constitucional, de modo expreso, de su pertenencia a la democracia directa*, de tal manera que, en caso contrario, el mecanismo participativo pertenecerá a la llamada democracia representativa o a la participativa.

**Palabras clave:** democracia directa; democracia representativa; democracia participativa; participación ciudadana; referéndums.

**ABSTRACT**

The text focuses on the search for the delimiting criteria of the Spanish Constitutional Court of the so-called “participatory democracy” as differentiated from direct and representative democracy. The text concludes that there are no material criteria that serve to justify each figure considered as belonging to direct democracy as opposed to those belonging to participatory democracy. There are only material criteria that can be used for specific direct democracy mechanisms. For this reason, the only certain criterion is the recognition by constitutional jurisprudence of its belonging to direct democracy. Otherwise, the mechanism will belong to what is known as representative or participatory democracy.

**Keywords:** direct democracy; representative democracy; participatory democracy; citizen participation; referenda.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

## I. INTRODUCCIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CALIFICADA COMO “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

1. Si participar, en su primera acepción, significa “tomar parte en algo”<sup>1</sup>, la participación política de los ciudadanos alude a que estos tomen parte en la toma de decisiones políticas o, al menos, en el proceso de su adopción.

Y, así, puede ser definida, *en su sentido más amplio*, como “la intervención de los ciudadanos, de una u otra forma, en el proceso de determinación de las decisiones colectivas” y conecta, de ese modo, con la esencia del Estado Democrático (Sánchez Morón 1989:178), englobando tanto la llamada “democracia representativa” como la denominada “democracia directa” y también la apelada “democracia participativa”.

2. La participación en la “democracia representativa” es aquella que tiene lugar a través de representantes elegidos y se manifiesta en la elección por los ciudadanos de sus representantes en las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas autonómicas, pero, asimismo, en el ámbito estrictamente administrativo, en la elección de representantes en la Administración Local.

La directa se materializa en la toma de decisiones inmediata por los ciudadanos. Según veremos, el TC español la ha predicado de los *referenda* (plebiscitos); de la iniciativa legislativa popular; y de la adopción de acuerdos, en la Administración Local, en los municipios que tienen reconocido el sistema de concejos abiertos, en sustitución de los ayuntamientos.

Y la “democracia participativa” es acogida, como tercer género, respecto de la anteriores, por el TC español, por primera vez, en su Sentencia 119/1995, con alusión a la participación que se produce mediante ciertos trámites de información pública en los procedimientos de elaboración de reglamentos, planes urbanísticos y determinados actos administrativos. Si bien, en Sentencia posterior (STC 31/2015, FJ 4, párrafo 2), se han calificado, también, expresamente, como pertenecientes a este tercer género de democracia, *las consultas populares no referendarias*.

3. Esta última terminología ya fue utilizada por los autores angloamericanos (en inglés, *participatory democracy*), especialmente a partir de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX, para exigir una intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas o administrativas, como crítica a la democracia representativa, por considerarla elitista, al reservar la intervención en esa toma de decisiones exclusivamente a los representantes políticos elegidos. Pero no se incide, como regla general, en la delimitación de la democracia representativa respecto de la denominada democracia directa<sup>2</sup>.

1. Diccionario de la RAE, 23ª edición.

2. Se ha destacado que la *participatory democracy* posee un significado vago, que incluye una gran variedad de procesos y modelos normativos de diversa naturaleza y estructura, que se remontan a los Estados Unidos de los años sesenta y setenta del siglo XX. Se inspiró en los grandes movimientos juveniles de esa década, como la SDS [Students for a Democratic Society -Estudiantes por una sociedad democrática-] y en las organizaciones de la llamada Nueva Izquierda (the New Left), en las cuales el sintagma llegó a asociarse con bastante rapidez a la combinación de igualdad, consenso y asamblea cara a cara (A. Florida, 2013, p. 4).

Es citada como una de las primeras obras sobre la democracia participativa la de Pateman, Carole, de 1970; autora que ha vuelto a referirse a este tipo de democracia en estudios posteriores (2012, p. 7 y ss). En su último trabajo citado, resalta que, aunque, desde la década de 1990, cobró auge la denominada democracia deliberativa (*deliberative democracy*), ella cree que la democracia participativa (*participatory democracy*) es diferente, porque, si bien, deliberación, discusión y debate son fundamentales para cualquier forma de democracia, incluyendo la democracia participativa, no es no suficiente, pues queda por precisar dónde va a tener lugar la deliberación y cuál es el objetivo de la misma. Y, por ello, destaca dos supuestos en los que los participantes llegan a una conclusión sobre la

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

También ha sido utilizada en Francia con la terminología equivalente (*démocratie participative*), aunque igualmente parece aludir a la idea de intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y de funcionamiento de los servicios, frente a la democracia meramente representativa, pero sin deslindarse claramente de la democracia directa. Pues, en la participativa, se alude a auténticos referéndums<sup>3</sup>, que, como veremos, en España, se consideran incluidos en la democracia directa, pero no en la participativa.

La que parece que ha influido de modo más inmediato en nuestra jurisprudencia constitucional ha sido la construcción italiana de la *democrazia partecipativa*, que inició P.L. Zampetti<sup>4</sup> y cuyo desarrollo por A. Pizzorusso es el que, con toda claridad, se muestra más influyente en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

cuestión respecto de la cual han deliberado y preparan un informe y recomendaciones: los jurados de ciudadanos (citizen's juries) y las asambleas de ciudadanos (citizen's assemblies). Y el otro mecanismo en el que se fija es en los presupuestos participativos (participatory budgetings).

Otra obra de referencia fue el libro de Cook, Terrence E. y Morgan, Patrick M., de 1971, titulado precisamente "Participatory democracy". En un epígrafe dedicado a definirla nos dice que, en resumidas cuentas, con tal sintagma se quiere aludir a "aquellas estructuras de toma de decisiones que se adhieren a las normas procesales democráticas básicas, como la igualdad y el gobierno de la mayoría, pero tienden a extender la igualdad mediante algún tipo de toma de decisiones de autoridad, desde su raíz". Y tiene la connotación de "descentralización del poder para la participación directa de los no profesionales de la política en la toma de decisiones de autoridad" (p. 4). Después destacan dos divisiones de la democracia participativa. Una primera división basada en el grado de autonomía, distinguiendo entre estructuras de democracia participativa que ejercen co-determinación, es decir, en las que la toma de decisión se realiza conjuntamente por agentes públicos electos, expertos y no profesionales (con ejemplo en los comités de estudiantes universitarios) y las que actúan con auto-determinación, en las que, como mínimo, existen esferas de poder reservadas a no profesionales de la política (con ejemplo en los cantones suizos que todavía retienen democracia directa -ps. 4-5-). Y otra división, basada en las funciones que ejercen las unidades de democracia directa, diferencia los casos en los que las unidades de democracia participativa tienen autoridad tanto para elaborar normas como para aplicarlas, de los casos en los que únicamente poseen autoridad para aplicar las normas de origen exterior a las mismas (p. 5).

Otro trabajo que aborda un poco más tarde el concepto es el de Wolfe, Joel D. (1985), que dice que lo que propone la teoría de la "democracia participativa", ya desarrollado en la obra de J.J. Rousseau, J. S. Mill y G. D. H. Cole, es que "la participación produce un control popular del orden del día de la agenda política, de la toma de decisiones y de la implementación de las decisiones adoptadas" (p. 371).

3. Chevallier, Jacques (2011, ps. 224-225). Destaca este autor, una serie de nuevas manifestaciones de la democracia participativa en Francia, que amplían las antiguas prácticas participativas en la Administración. Se refiere, entre otras, a la extensión del ámbito del referéndum llevada a cabo por la Ley Constitucional de 4 de agosto de 1995, que amplió el alcance del previsto en el artículo 11 de la Constitución a los proyectos de ley relativos, no sólo a la organización de los poderes públicos, sino también a las "reformas concernientes a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que contribuyen a ella" y la revisión constitucional de 2008, que introdujo la posibilidad de un referéndum por iniciativa popular, pero estrictamente supervisado (iniciativa de una quinta parte de los parlamentarios apoyada por una décima parte de los votantes registrados). Por otro lado, alude a las prácticas de consulta directa a los habitantes, que se habían desarrollado al margen de la legalidad por iniciativa de los elegidos en el ámbito local, que fueron primero legalizadas por la Ley del 6 de febrero de 1992 y, después, por la Ley de reforma constitucional de 28 de marzo de 2003. Asimismo, destaca que, en los últimos años ha habido un aumento de las consultas, por vía informática, en línea, especialmente sobre borradores de textos normativos importantes, en sustitución de fórmulas de consulta tradicionales efectuadas mediante comités *ad hoc*; lo que ha mejorado la participación, por tratarse de procedimientos de consulta más flexibles e informales, que tienden a ampliar el círculo de actores. Igualmente, menciona mecanismos de intervención en la elaboración y aprobación de los presupuestos (enveloppes budgétaires de quartier). Y, finalmente, cita la reforma constitucional del 28 de marzo de 2003, que reconoció a los vecinos un "derecho de petición" para obtener la inclusión, en la agenda de la asamblea deliberativa de su comunidad, de un tema de su competencia.

4. Parte P.L. Zampetti de la idea de que existen claros indicios del "lento agotamiento del fenómeno de la delegación de poderes del pueblo a los representantes, que conduce, más o menos rápidamente, a la apatía política, mientras que se fortalece el proceso participativo, que debe conducir a un nuevo concepto de democracia, la democracia participativa". Y que junto al ejercicio del derecho de voto debe existir una participación sectorial del poder de las personas incluidas en los grupos (1973, p. 1483). Esta última es una "participación sectorial no total" (1973, p. 1482). Destaca que, en la democracia representativa, el ejercicio del poder se delega en los representantes y que el individuo actúa *uti singulus*, como titular de los derechos personales y como ciudadano, mientras que, en la democracia participativa, el ejercicio del poder se deja a sus titulares, al individuo *uti socius*, como titular de derechos sociales, que actúa como sujeto privado (1969-1973, ps. 192-193). Y resalta que esta nueva estructura política "está incluida en la segunda parte del art. 3 de la Constitución (italiana), que habla precisamente de participación efectiva de todos los agentes en la organización política, económica y social del País" (1969-1973, p. 190).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

Subraya A. Pizzorusso que la democracia participativa tiene su base en el principio fundamental del art. 3 de la Constitución italiana y determina una forma de Estado, más que una forma de gobierno (Pizzorusso, 1975:345), un tercer tipo de democracia (Pizzorusso, 1982:518). E invoca que la participación del pueblo en sentido amplio se da tanto en la democracia representativa como en la directa y como en la participativa, pero que ello no excluye que, con fines clasificatorios, se puedan introducir distinciones (Pizzorusso, 1975:343).

Un criterio diferenciador que esgrime consiste en que, a diferencia de en los otros dos tipos de democracia, en la democracia participativa, *el pueblo no actúa como cuerpo electoral* sino como ciudadanos que operan a título individual *uti singuli* o en grupos o como representantes de formaciones sociales (Pizzorusso, 1975:343)<sup>5</sup>.

Y otro criterio que destaca se centra en que, en la democracia directa, el pueblo decide<sup>6</sup> en lugar de los órganos representativos, mientras que, en la democracia participativa, *el pueblo se limita a participar en un procedimiento* (Pizzorusso, 1975:343)<sup>7</sup>. Y esto lo matiza diciendo que, en la democracia directa, las decisiones del pueblo son inmediatamente operativas, pero que, sin embargo, en la democracia participativa, el pueblo actúa, a título individual o como representante de formaciones sociales, *con el fin de influir en la gestión de los poderes públicos, pero sin que ello se traduzca directamente en actos jurídicos en los que concluya un procedimiento*. Se trata de *manifestaciones de opinión y no tiene un efecto determinante sobre las decisiones que deben ser tomadas* (Pizzorusso, 1982:517-518)<sup>8</sup>.

Como también resalta que los mecanismos de democracia directa tienen carácter excepcional (Pizzorusso, 1982:512). Y califica como institutos de democracia directa determinadas asambleas; el plebiscito o alguna forma de referéndum (Pizzorusso, 1975:343) y la iniciativa popular en determinados aspectos, porque comporta la obligación de su toma en consideración por el Parlamento (Pizzorusso, 1975:343)<sup>9</sup> y tiende a suplir la iniciativa gubernamental (Pizzorusso, 1975:343)<sup>10</sup>.

Mientras que, en contraposición a lo anterior, menciona, como institutos de democracia participativa, la iniciativa popular desde la perspectiva de que no conlleva su aprobación necesaria (Pizzorusso, 1975:343)<sup>11</sup>; el derecho de petición, porque no implica una toma en consideración, sin perjuicio de que obligue a un examen de su contenido y a una decisión o acuerdo, aunque sea de archivo o de transmisión a otra autoridad<sup>12</sup>; o el referéndum consultivo, por no considerarse como instrumento de

5. nota al pie 15, último inciso.

6. La terminología que utiliza es “il popolo delibera”, pero hay que tener en cuenta que, en italiano “deliberare” no tiene el mismo significado que en español, pues no implica tanto debatir, como en nuestro idioma (para el cual existen en italiano los términos “discutere” y “decisione”), sino decidir por un grupo u órgano colegiado, en un plano más normativo que ejecutivo, pues, para las decisiones de órganos unipersonales y de carácter ejecutivo, el término más empleado es “determinazione”.

7. nota al pie 15, segundo inciso.

8. Aspecto en el que han hecho hincapié autores italianos más actuales, como N. Vizioli (2014, p. 189), que subraya que lo característico de la democracia participativa en Italia es que, aunque se atribuye la decisión final a los representantes, se permite, sin embargo, *la intervención de los destinatarios de la decisión en el proceso decisorio, con carácter colaborador; a diferencia de la democracia directa en la que la decisión final está reservada a los electores*.

9. notas al pie 19 y 20

10. nota al pie 19

11. en texto principal, en contraposición a lo indicado en notas 19 y 20

12. nota al pie 20).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

decisión, sino de mera participación en procedimientos llevados a cabo por organismos estatales u otros organismos públicos (Pizzorusso, 1975:343)<sup>13</sup>.

## II. LOS CRITERIOS DELIMITADORES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA RESPECTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA UTILIZADOS POR LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

### 1. Los criterios ofrecidos en las Sentencias relativas a los *trámites de información pública, en los procedimientos de elaboración de reglamentos, planes urbanísticos y determinados actos administrativos*.

Un primer grupo de criterios ofrecidos por la jurisprudencia constitucional para delimitar la democracia directa de la democracia participativa es el ofrecido en las Sentencias relativas a los *trámites de información pública en los procedimientos de elaboración de reglamentos, planes urbanísticos y determinados actos administrativos*.

A) Precisamente, la STC 119/1995, que, como hemos ya indicado, es la primera en España que invoca la democracia participativa como tercer tipo de democracia, la refiere a este tipo de trámites, que, hasta entonces, habían venido siendo considerados por la doctrina científica española, como participación política directa<sup>14</sup>.

Lo que se había cuestionado ante el Tribunal Constitucional, en la primera Sentencia, era si la vulneración de tal participación ciudadana llevaba consigo una lesión del derecho fundamental del art. 23.1 de la Constitución, susceptible de amparo constitucional.

El TC lo niega indicando que dicha participación “no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses «difusos»- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan”<sup>15</sup>.

Afirma que “no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter *funcional o procedimental*, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”<sup>16</sup>.

13. en texto principal

14. Así, F. De Carreras Serra (2001, p. 187). Y, en la misma línea, se sitúa R. García Macho, que destaca que “el ciudadano busca cauces de participación directa, ante las insuficiencias de la democracia representativa, para influir en las decisiones que toman los poderes públicos y el Estado y, en especial, la Administración, nuevas formas de ejercicio del poder más eficientes en colaboración con personas privadas” (2011, p. 179). Porque -subraya- la participación directa a la que alude el art. 23.1 CE. no se limita a la democracia plebiscitaria o a la iniciativa legislativa popular (p. 180).

15. FJ 6, párrafo 2. Sobre tal declaración ha dicho R. García Macho que “seguramente no puede deducirse del artículo 23.1 un derecho fundamental a un sistema de democracia participativa, como de forma reiterada dice la sentencia 119/1995, pero eso no excluye que ese tipo de democracia esté acogida en ese artículo 23.1 como derecho de configuración legal, dado que ese precepto en los términos que se encuentra redactado incluye ese modelo de democracia. Una cosa es que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos sea *complementaria* de la democracia representativa y otra muy diferente es su consideración como *secundaria*, y *excluida por tanto del artículo 23.1*, tal como mantiene el Tribunal Constitucional. Con esta tesis el Tribunal no reconoce la existencia de cauces de participación de la sociedad civil en la legitimación democrática de los poderes públicos, es decir acepta la existencia de una democracia jerárquica, en la que el principio democrático juega un papel secundario, pero en ningún caso un sistema de democracia abierta” (2011, p. 182).

16. FJ 6, párrafo 2.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

Y finaliza destacando que “es cierto que a través del trámite de información pública se dota de cierta legitimación popular al Plan aprobado -aunque tampoco puede olvidarse que en el presente caso la legitimidad democrática le viene dada por haber sido aprobado por un Ayuntamiento elegido democráticamente-; pero, su finalidad no es realizar un llamamiento al electorado para que ratifique una decisión previamente, adoptada (ni para que determine el sentido de la que haya de adoptarse), sino, más bien, *instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración* y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, así como establecer un cauce para la defensa de los intereses individuales o colectivos de los potencialmente afectados. Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados al objeto de que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos. Evidentemente este último dato no quita relevancia a estas formas de participación que, por otra parte, se han visto reforzadas por el mandato contenido en el artículo 9.2 CE”<sup>17</sup>.

B) De esta recepción por el TC español de la denominada “democracia participativa”, lógicamente, se ha hecho eco la doctrina española<sup>18</sup>, pero no siempre de modo acrítico, pues un sector ha mantenido, de contrario, que, en la elaboración de los planes urbanísticos, tal intervención de los ciudadanos, a través del trámite de información pública, otorga auténtica legitimidad democrática de democracia directa, que, sin lugar a dudas, tiene una estrecha relación con el artículo 23.1 CE. Y añade que no se entiende bien la razón para que no se encuentre relación entre la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y la participación de aquéllos en el trámite de información pública, *pues a través de dicho trámite opera una participación efectiva de los ciudadanos y no solamente de los propietarios y ese trámite tiene un reflejo efectivo en el contenido final del Plan General aprobado por el Pleno del Ayuntamiento*, después de la necesaria ponderación entre los diversos intereses en juego; lo que supone que se trata de una participación política, deducible del artículo 23.1 CE (García Macho 2011:182).

C) Hasta el momento de la STC 119/1995, dentro de la denominada participación administrativa, se venían reconociendo tres modalidades de participación administrativa, de la que la participación funcional solo era una de ellas<sup>19</sup>.

a) La participación *orgánica*, que es la que se lleva a cabo, o bien a través de la participación *en corporaciones públicas* (en la Administración local y en la denominada Administración corporativa no territorial, en las corporaciones públicas sectoriales de base privada), o bien *en la Administración organizada sobre el modelo burocrático* (así la llevada a cabo mediante la intervención en asociaciones de padres de alumnos o la participación estudiantil en los órganos universitarios [...]).

b) La participación *cooperativa*, que se efectúa mediante *actuaciones particulares incentivadas por la Administración a través de la denominada actividad de fomento*

17. FJ 6, párrafo 3.

18. Sin ánimo de exhaustividad y excusándome de antemano por si omito a alguien, cabe citar los trabajos de Castellà Andreu, J.M<sup>a</sup> (2001, in totum; 2013, p. 202 y ss., especialmente 205 y ss.); Montiel Márquez, Antonio (2006, p. 124 y ss.); Colino, Cesar; Del Pino, Eloísa (2008, p. 248 y ss.); Martín Nuñez, Esther (2008, p. 2 y ss.); S. Fernández Ramos (2009, epígrafe 2.1.1; 2019); Castel Gayán, Sergio (2010, p. 184 y ss.; 2011, p. 280 y ss.; 2014, p. 849 y ss.); Criado De Diego, Marcos (2012, en especial p. 96 y ss. y 108 y ss.); Tur Ausina, Rosario (2012, p. 140; 2013, en especial p. 229); Pérez Alberdi, M<sup>a</sup> Reyes (2014, p. 167 y ss.; 2017, p. 1061 y ss.); Presno Linera, Miguel Angel (2016, p. 204) Ruiz Rico, Catalina (2017, p. 81, entre otras); García Pérez, Marta (2018, p. 370); S. Fernández Ramos y J.M<sup>a</sup>. Pérez Monguió (2019, capítulo III); y Sierra Rodríguez, Javier (2019, p. 27; 2021, en prensa, p. 317).

19. Puede verse en la exposición de E. García De Enterría y Tomás-Ramón Fernández, que ha venido reproduciendo esa triada de formas de participación administrativa hasta la actualidad (2020, p. 105 y ss.).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

o mediante *organizaciones privadas de interés general* (como las fundaciones) o de *utilidad pública* (como las asociaciones de utilidad pública).

c) Y la participación *funcional*, que es la que tiene lugar a través de *informaciones públicas; denuncias de diversos tipos; el ejercicio de acciones populares; y la formulación de propuestas y peticiones*. Pero también es la que se realiza a través de los *distintos trámites en los que se formulan alegaciones por los interesados, incluido el trámite de audiencia en sentido estricto*. Además, en el ámbito urbanístico, se manifiesta a través de la posibilidad de intervención de los ciudadanos en general en los trámites de información pública previstos en los procedimientos de la elaboración y aprobación de los planes urbanísticos y a través de la *admisión de planeamiento urbanístico de iniciativa privada* (Tolivar Alas 2010:966).

Si bien, parece claro que, en función de lo que hemos resaltado atrás, en realidad, en el caso de la participación en las corporaciones públicas locales, estamos más ante una manifestación de las técnicas de democracia representativa que de la directa o de la participativa.

D) Por otro lado, la limitación por la STC 119/1995 de la participación propia de la denominada “democracia participativa” al ámbito de las normas, planes y actos administrativos, no parece muy clara, pues deja fuera supuestos que podríamos considerar como semejantes, aunque no tuvieran naturaleza estrictamente administrativa, como serían, por ejemplo, iniciativas ciudadanas que presentan al Gobierno de la Nación o al respectivo Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas propuestas de normas con rango de Ley para que sean adoptadas como anteproyectos de Ley, si el Gobierno de turno ha resultado convencido de ello por tales iniciativas, sin carácter vinculante.

Pues este último supuesto puede considerarse distinto de la iniciativa legislativa prevista en el art. 87.3 de la Constitución, que sí está considerada como manifestación de participación de democracia directa y tiene carácter vinculante, no tanto en la necesidad de ser aprobado su texto, sino en la necesidad de que, si cumple los requisitos constitucionales y de las normas con rango de Ley estatales (en este caso, rango de Ley Orgánica) o autonómicas, su texto tiene que ser tramitado como proposición de Ley.

Y dicho caso de iniciativas normativas populares no vinculantes sobre normas con rango de Ley distintas de la iniciativa legislativa en sentido propio están previstas -por poner algún ejemplo-, expresamente, en el art. 30.2. letra b, de la Ley 12/2014, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, también, en el art. 44.1, letra b, de la Ley Valenciana 2/2015, que añade, en su art. 44.2, la previsión de que “reglamentariamente se establecerán mecanismos para fomentar y articular la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos de la Generalitat”.

Como tampoco queda clara la integración en este tercer género de participación y de democracia de otros mecanismos previstos en los textos normativos autonómicos y de los entes locales (encuestas, foros de debate, etc.), que no son estrictamente trámites de información pública como los mencionados en la STC 119/1995.

E) En la STC 28/2017<sup>20</sup>, el TC ha tenido ocasión de volverse a pronunciar sobre la participación propia de la “democracia participativa”, en un supuesto relacionado con trámites de información pública en el planeamiento urbanístico (en el que se planteaba



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

por un órgano judicial la inconstitucionalidad de una Ley autonómica por no abrir un trámite de información pública si se introducían modificaciones sustanciales en el plan urbanístico en cuestión).

Esta vez, ha destacado que *la participación de referencia, aunque con encaje constitucional, es de configuración legal* (“tiene la configuración que el legislador crea oportuno darle para determinar cómo ha de satisfacerse tal garantía”<sup>21</sup>; *de modo que “el legislador autonómico puede, a partir de la formulación de esa regla de participación por el estatal, optar por varios modelos posibles*, pues tampoco el art. 105.a CE determina cómo ha de satisfacerse tal garantía, ni cual sea la Administración que haya de asegurarla” –con cita, en este punto, de la STC 61/1997, FJ 25.c-). Aunque debe el legislador respetar, a la hora de regular el correspondiente trámite de información pública, el doble objetivo exigido en esencia por el principio de participación pública: a) *que los ciudadanos puedan conocer el contenido del plan de que se trate*; y b) *que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes*, a fin de que el poder público tenga ante sí las alegaciones de los ciudadanos en el momento de tomar la decisión.

Y ha matizado que *“lo decisivo es que la Administración decida con plena libertad, pero a la luz de las alegaciones de los ciudadanos”*<sup>22</sup>.

Por lo tanto, este tercer género de democracia y de participación se caracteriza porque el colectivo de la ciudadanía que interviene *tiene que poder obtener adecuadamente el conocimiento* de aquello sobre lo que se tiene que pronunciar y, después, *poder emitir alegaciones sobre ello*; si bien *lo expresado por la ciudadanía no es vinculante* para la Administración.

## 2. Los criterios derivados de la jurisprudencia sobre las *iniciativas legislativas populares*.

Un segundo grupo de manifestaciones de la jurisprudencia constitucional a tener en cuenta para la distinción de la democracia participativa respecto de la democracia directa y la finalidad de perfilar mejor la participativa son las que se derivan de la jurisprudencia sobre las *iniciativas legislativas populares*.

En la STC 76/1994, destaca el TC que, en tal caso, el precepto que puede ser aquí tomado como *criterio de enjuiciamiento es el art. 23.1 CE* (FJ 2, párrafo 2), y que el control asignado al efecto, a la Mesa de la Cámara, que se traduce en la admisión a trámite o no de la iniciativa, opera, *en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad*, de modo que *una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental* consagrado en el citado art. 23.1 CE (FJ 2, párrafo 3).

Y, por otro lado, para justificar que la propia Constitución haya restringido el alcance y condiciones de ejercicio de la iniciativa legislativa popular sobre determinadas materias (o sea que existan materias sobre las que no puede incidir), invoca que *la misma proclama en su art. 1.3 como forma de gobierno o forma política del Estado español un régimen parlamentario*, o sea de democracia representativa, que actúa como regla general -apostillamos nosotros-.

21. Con invocación, en este punto, del ATC 63/2016, FJ 3.

22. STC 28/2017, FJ 6, párrafo 7, líneas 12 y 13.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

En la STC 19/2015, vuelve a insistir en que la Constitución, en su art. 1.3, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que *priman los mecanismos de democracia representativa* (FJ 2, letra a) y que “una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE” (FJ 2, letra d), pues el órgano parlamentario de control de admisión solo puede ejercer un *control estrictamente normativo y no de oportunidad y respetando la dimensión material del deber de motivación* cuando de la aplicación de las normas pueda resultar una limitación al ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 23 CE (FJ 2, letra e, con cita de la STC 40/2003, FJ 6).

Y, además, subraya que su sentido es “*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*” (con cita de la STC 40/2003, FJ 7) y que “con independencia, por tanto, de que la propuesta prospere ante el Pleno, la función principal de este cauce de participación se habrá conseguido haciendo posible *que los ciudadanos puedan conocer ‘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 aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales*” (FJ 2, letra d, con cita de la STC 124/1995, FJ 3).

En la STC 31/2015, *se califica expresamente la iniciativa legislativa popular como instrumento de democracia directa*, junto a las distintas modalidades de referéndum y junto al régimen de concejo abierto (FJ 3, párrafo final). Pero, antes, subraya que esa participación directa de los ciudadanos opera en “*aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía*” (con cita de la STC 119/1995, FJ 3) y que “aun 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, en el que priman los mecanismos de Democracia representativa sobre los de participación directa” (FJ 3, párrafo 5, con cita de las SSTC 76/1994, FJ 3, y 119/1995, FJ 3),

Y, en la STC 213/2016, se vuelve a invocar que *es un instrumento de democracia directa protegido por el art. 23.1 CE*, a pesar de ser un derecho de configuración legal (FJ 3, párrafo 4). Y se precisa que “si bien la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa legislativa, ello no obsta a que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, *rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición)* (FJ 4, párrafo 3, con cita de STC 136/2011, FJ 6)”. A lo que añade que “el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes” (FJ 4, párrafo 3, con cita de otras SSTC anteriores).

### 3. Los criterios manifestados en la jurisprudencia constitucional sobre los referéndums y su distinción con las consultas no referendarias.

Un tercer grupo de manifestaciones realizadas por el TC, es el que se ha producido en la jurisprudencia constitucional sobre los referéndums y su distinción con las consultas no referendarias (SSTC 119/1995; 103/2008; 31/2010; y STC 31/2015).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

Lo primero que se afirma es que *todas las consultas populares previstas en la Constitución* (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3), es decir *todas las modalidades de referéndum*, constituyen *participación directa cubierta por el art. 23.2 CE* y “tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir [...] supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía”. Como también hay que encuadrar dentro de la democracia directa “el denominado régimen de *concejo abierto* al que se refiere el art. 140 C.E. y, asimismo, [...] *la iniciativa legislativa popular* que establece el art. 87.3 C.E. (STC 76/1994 y AATC 570/1989 y 140/1992). Y aun 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, en el que ‘priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa’ (STC 76/1994, FJ 3)”<sup>23</sup>.

“Fuera del art. 23 C.E. quedan cualesquiera otros títulos de participación que [...] puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). Para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 C.E. es necesario que se trate [...] de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo”<sup>24</sup>.

En segundo lugar, se precisa con rotundidad (así lo hace la STC 103/2008) que *el referéndum* (o sea todas las modalidades de referéndum previstas en la Constitución) es “una forma de democracia directa y no una mera manifestación “del fenómeno participativo [...]” y “una especie del género ‘consulta popular’ con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) 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, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 [...]. Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria”<sup>25</sup>.

Por el contrario, “las consultas no referendarias (subraya la STC 31/2015) recaban, en cambio, la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010 [...] FJ 69), por lo que

23. STC 119/1995, FJ 3.

24. STC 119/1995, FJ 3.

25. STC 103/2008, FJ 2. El último párrafo reproducido en la STC 31/2015, FJ 5, párrafo 6.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

articulan “voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, *no imputables al cuerpo electoral*” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Se participa *no en cuanto ciudadano (uti cives) como en los referéndums, sino a título individual (uti singulus) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (uti socius)*”<sup>26</sup>.

Así, se ha afirmado expresamente que *las encuestas, audiencias públicas y foros de participación* a los que se refiere el art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (bajo la rúbrica “consultas populares”) *son manifestaciones de consultas populares no referendarias* (STC 31/2010)<sup>27</sup>.

A lo que se añade que dichas consultas populares “*no son expresiones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 CE*, sino que obedecen a una ratio bien distinta. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, *incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa*” (STC 31/2015)<sup>28</sup>.

Y, habida cuenta de que la propia Constitución contempla referéndums consultivos, en el art. 92.1, para la adopción de decisiones políticas de especial transcendencia, nuestra jurisprudencia constitucional ha resaltado que “[l]a 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”<sup>29</sup>.

En conclusión, en el caso específico de las consultas populares, el criterio determinante para considerarlo como mecanismo de “democracia directa” y no como manifestación de mera “democracia participativa” no es su carácter vinculante o no, sino *si quien es convocado a pronunciarse es el correspondiente cuerpo electoral o no, al que se imputa la voluntad general de la correspondiente comunidad política* que se expresaría entonces en genuina manifestación del derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.1 CE, de la que no lo son las consultas no referendarias.

#### 4. Los criterios recogidos en la jurisprudencia constitucional sobre los concejos abiertos.

En relación con esta figura, la STC 210/2014 la califica como “una aproximación a un sistema de democracia participativa directa” FJ 3, párrafo 6) y, ya hemos visto, que la posterior STC 31/2015 *la reconoce expresamente como instrumento de democracia directa*, con más rotundidad (FJ 3, párrafo final).

A su vez, la STC 210/2014 destaca que es una “modalidad de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con *estrecha vinculación, por tanto, al derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE*” (FJ 3, párrafo 7, que cita aquí la STC 119/1995, FJ 3).

Pero, además, invoca, para la declaración de inconstitucionalidad del precepto de la Ley autonómica de referencia, que este “no respeta las líneas mínimas del procedimiento descrito, para idénticos supuestos, en la ley básica estatal, que pretenden

26. STC 31/2015, FJ 5, párrafo 12.

27. STC 31/2010, FJ 69, párrafo 3, con invocación de la STC 103/2008, FJ 2.

28. STC 31/2015, FJ 4, párrafo 2.

29. STC 103/2008, FJ 3, párrafo 1. STC 31/2015, FJ 5, párrafo 7.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

garantizar la intervención de los vecinos en el procedimiento y la existencia de una amplia opinión favorable al acceso a esta forma de gobierno local dentro del ayuntamiento o la junta vecinal. La previsión autonómica no garantiza la iniciativa vecinal en la toma de esta decisión y, además, rebaja la mayoría requerida para adoptarla en el pleno del ayuntamiento o la junta vecinal” (FJ 6, párrafo 8).

### **5. Las manifestaciones de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de petición del art. 29 CE.**

Antes de nada, hay que recordar que el derecho fundamental de petición posee una regulación propia en el citado art. 29 CE, que lo incluye dentro de los derechos constitucionales protegidos no solo en vía judicial ordinaria, sino incluso mediante el recurso de amparo (art. 53.2 CE), de modo que su protección por esta vía no depende de su reconducción al art. 23.1 CE, sin perjuicio de que, como veremos, acto seguido, se ha destacado su carácter de mecanismo de participación ciudadana.

La STC 242/1993 matiza que “excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores”.

Pero hecha tal matización, precisa que, además de “algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar”, “tiene un mucho de *instrumento para la participación ciudadana*, aun cuando lo sea por vía de sugerencia”, que “*puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, ‘expresando súplicas o quejas’*, pero en cualquier caso *ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles*” (FJ 1, párrafo 2, que cita la STC 161/1988).

Y, además, añade que “el contenido de este derecho [...] *incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración*”. Y añade que, “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’” (FJ 2, párrafo 2, que cita la STC 161/1988 y el ATC 749/1985).

En igual sentido, se ha pronunciado, más tarde, la STC 108/2011, que, como la anterior, ha estimado el recurso de amparo, porque la petición no había sido tramitada conforme a lo indicado.

### **III. CONCLUSIONES**

Habida cuenta de que, hasta ahora la jurisprudencia constitucional solo ha declarado expresamente que son instrumentos de democracia directa los concejos abiertos, la iniciativa legislativa popular y los referéndums incluidos los consultivos, tras el análisis anterior podemos llegar a las siguientes conclusiones.

1. Un criterio relevante es el carácter no vinculante de lo expresado por la ciudadanía en sus intervenciones participativas, en el caso de la denominada democracia

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

participativa, en el que dichas intervenciones actúan como mera fuente de información del sentir popular, según ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional sobre las informaciones públicas en procedimientos de elaboración de reglamentos, planes urbanísticos y determinados actos administrativos.

Desde luego, sirve para marcar su diferencia con la democracia directa en el caso de los mecanismos de los concejos abiertos, en los cuales es totalmente vinculante lo decidido por la ciudadanía articulada como concejo abierto en los municipios donde opera tal régimen. Téngase en cuenta que el art. 29.4 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, dice que, si los alcaldes de menos de 100 residentes convocan a concejo abierto, los mismos deberán someterse al criterio de la Asamblea vecinal.

También vale para distinguirse de la democracia directa, en el caso de los referéndums no consultivos, en los que lo expresado por la ciudadanía es igualmente imperativo, pero no sirve para el caso de los referéndums meramente consultivos, donde lo manifestado por la ciudadanía no tiene carácter imperativo, a pesar de considerarse expresamente como dispositivo de democracia directa, en la jurisprudencia constitucional. Luego, esto hace que la vinculación o no de lo emitido por la ciudadanía no sea totalmente determinante de la contraposición entre democracia directa y democracia participativa<sup>30</sup>.

Y, en el supuesto de la iniciativa legislativa popular, el carácter vinculante es solo parcial, pues únicamente opera en el sentido de la obligatoriedad de que la iniciativa legislativa popular sea tramitada como proposición de ley, si la misma cumple los requisitos del art. 87 de la Constitución y los legales establecidos por la Ley Orgánica 4/1983 y por las leyes autonómicas, en su ámbito propio, pero no en cuanto al resultado final. Pues, este puede ser que la ley no sea aprobada finalmente por las cámaras legislativas; que se admitan enmiendas de totalidad con devolución del texto; que se admitan enmiendas de totalidad con proposición de texto alternativo; o que se admitan enmiendas parciales de modificación, supresión o adición.

2. Otro criterio utilizado ha sido el consistente en que el sujeto que participa en la democracia directa son los ciudadanos, pero no considerados a título individual o como miembros de colectivos distintos del cuerpo electoral, sino como componentes de este. Dicho criterio está presente, según recalca el propio TC, en todos los referéndums, incluidos los consultivos (considerados como democracia directa), pero no en las consultas no referendarias, cuyo sujeto no es el cuerpo electoral.

También puede decirse que está presente en los concejos abiertos, pues el art. 29.3 de la ley 7/1985 dice que la Asamblea vecinal está formada por todos los electores.

Pero, en el caso de la iniciativa legislativa popular, el sujeto participante no está configurado por todos los miembros del cuerpo electoral, ya que basta con 500.000 electores, según el art. 3 de la Ley Orgánica 4/1983, en consonancia con lo dispuesto en el art. 87.3 de la Constitución.

3. Y otro criterio importante ha sido resaltar que los supuestos de democracia directa son excepcionales, dado que la regla general es la democracia representativa y que la decisión se tomará como regla general por los representantes elegidos.

30. Recuérdese, sin embargo, que A. Pizzorusso (1975, p. 343, en texto principal) consideró el referéndum consultivo como mecanismo de democracia participativa y no de democracia directa, por no operar como instrumento de decisión, sino de mera participación en procedimientos llevados a cabo por organismos estatales u otros organismos públicos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

4. Ante ello, podemos concluir que no existen criterios materiales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los que se pueda predicar un carácter totalmente general, que sirva para justificar todos y cada uno de los mecanismos considerados como propios de la democracia directa en contraposición a los propios de la democracia participativa, sino que tan solo encontramos criterios materiales específicos utilizados para explicar que estamos ante un mecanismo de democracia directa en el caso concreto (como puede verse en el ejemplo de la contraposición entre referéndums y consultas no referendarias).

Y, si a ello unimos la proclamación del carácter excepcional de los supuestos de democracia directa, por ser la regla general la democracia representativa, el único criterio realmente seguro es *el reconocimiento y calificación por la jurisprudencia constitucional, de modo expreso, de pertenecer la figura en cuestión a la democracia directa*, de tal manera que, si no está reconocido el supuesto en cuestión como propio de tal tipo de democracia por la jurisprudencia constitucional, entonces la conclusión será que el mecanismo participativo de la ciudadanía pertenecerá a la llamada democracia participativa y que imperará la decisión adoptada por los órganos de democracia representativa.

5. Así, en el caso del derecho de petición como instrumento de participación ciudadana reconocido por la jurisprudencia constitucional, podemos verificar que no concurre en él el criterio de ser ejercitado por el correspondiente cuerpo electoral, sino por simples ciudadanos de forma individual o colectiva, según contempla el art. 29.1 CE (lo que supone que no concorra tal criterio invocado como propio de la democracia directa). En cuanto, a su carácter vinculante o no, tiene ciertas semejanzas con la iniciativa legislativa popular, pues la vinculación no opera sobre el resultado, pero sí en el sentido de tener que ser admitido a trámite si cumple sus requisitos propios, tener que ser enviado al órgano competente y deber notificarse la contestación al sujeto que realizó la petición. Ahora bien, le falta, desde luego, el criterio formal de haber sido calificado como dispositivo de democracia directa, de modo que, hoy por hoy, tan solo lo podremos considerar como propio de la democracia participativa.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- CASTEL GAYÁN, SERGIO (2010): “La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica nº 312, pp. 183-208.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO (2011): “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”. Revista catalana de dret públic, nº 43, pp. 279-316.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO (2014): “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa”. Revista Vasca de Administración Pública nº especial 99-100, pp. 847-876.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M<sup>a</sup> (2001): “Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública: (un estudio del artículo 105 de la Constitución)”, Cedecs.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M<sup>a</sup> (2013): “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad”. Cuadernos Giménez Abad nº 5, pp. 202-233.
- CHEVALLIER, JACQUES (2011): “De l’Administration démocratique à la démocratie administrative”. Revue française d’administration publique, 2011/1 nº 137-138, pp. 217 à 227.
- COLINO, CESAR; DEL PINO, ELOÍSA (2008): “Democracia participativa: Debates y experiencias en Europa”. Revista catalana de Dret Públic, núm. 37, pp. 247 y ss.
- COOK, Terrence E. y MORGAN, Patrick M. (1971): Participatory democracy. Ed. Canfield Press. San Francisco.
- CRIADO DE DIEGO, MARCOS (2012): “Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa”. Revista Derecho del Estado n.º 28, pp. 77-114.
- DE CARRERAS SERRA, F. (2001): “Derecho de participación política”, en “Temas básicos de Derecho Constitucional”, coordinados por M. ARAGÓN REYES. Tomo III. Thomson-Civitas. Cizur Menor -Navarra-.
- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO (2009): “Los cauces de participación ciudadana en la Administración Local”, en “Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y practica”, coord. por Antonio Ramón Rodríguez Castaño, Zulima Sánchez Sánchez; Víctor Almonacid Lamelas (dir.), pp. 677-764.
- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO (2019): “Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español?”. Revista General de Derecho Administrativo nº 52.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J.M<sup>a</sup>. (2019): “Vox populi: consultas populares y procesos participativos”. Aranzadi-Thomson Reuters.
- FLORIDIA, ANTONIO (2013): “Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections”. 7th ECPR General Conference Sciences Po, Bordeaux, 4 - 7 September 2013. Section 19 - Four Decades of Democratic Innovation Research: Revisiting Theories, Concepts and Methods. Panel 147 – Historicising Deliberative Democracy. Enlace: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/71d7f83c-3fe4-4b11-82a2-c151cd3769f4.pdf>



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- GARCÍA MACHO, R. (2011): “La participación ciudadana en la ordenación urbanística y admisión de proyectos de obras públicas”, en el libro colectivo *El nuevo Derecho Administrativo: libro homenaje al Profesor Dr. Enrique Rivero Ysern* / coord. por Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan, José Luis Rivero Ysern.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN (2020): *Curso de Derecho Administrativo II*, 16ª edición. Ed. Civitas-Thomson-Reuters.
- GARCÍA PÉREZ, MARTA (2018): “Cuestiones jurídicas en torno a la celebración de una consulta popular municipal”, en *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* nº 56, pp. 367-385.
- MARTÍN NUÑEZ, ESTHER (2008): “La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política”. *Revista catalana de dret públic*, nº 37, pp. 1-14.
- MONTIEL MÁRQUEZ, ANTONIO (2006): “La participación ciudadana en la vida local. La consulta popular”. UNED. *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 28, pp. 115-150.
- PATEMAN, CAROLE (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PATEMAN, CAROLE (2012): *Participatory Democracy Revisited*, in *Perspectives on Politics*, Volume 10, Issue 1, March 2012, pp. 7-19.
- PÉREZ ALBERDI, M<sup>a</sup> REYES (2014): “Democracia participativa en Andalucía. A propósito del Anteproyecto de Ley de Participación ciudadana”. *Cuadernos Giménez Abad* nº 8, pp. 167-176.
- PÉREZ ALBERDI, M<sup>a</sup> REYES (2017): “El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía”, en *Oñati Socio-legal Series*, v. 7, n. 5 (2017) “El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa”, pgs. 1058-1081, disponible en <http://ssrn.com/abstract=3048827>
- PRESNO LINERA, MIGUEL ANGEL (2016): “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* / coord. por José Luis Cascajo Castro, Augusto Martín de la Vega, 2016, pp. 201-234.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1975): “Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale”, in *Quale giustizia*, nº 33, 1975, pp. 340 y ss.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1980-1982): “Democrazia partecipativa e attività parlamentare”, in “Parlamento, Istituzioni, democrazia”, autores varios, Milano, Giuffrè, 1980. Y, en “Studi in onore di Antonio Amorth”, vol. II, *Scritti di diritto costituzionale e altri*. Milano: Giuffrè, 1982, pp. 515-527. Nuestras citas son de esta última publicación de 1982.
- RUIZ RICO, CATALINA (2017): “Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática”. Ed. Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1989): “El principio de participación en la Constitución Española”. *Revista de Administración pública* nº 89, pp. 171-205.
- SIERRA RODRÍGUEZ, JAVIER (2019): “La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado”. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. Madrid.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS  
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- SIERRA RODRÍGUEZ, JAVIER (2021): “Prácticas de participación ciudadana en las comunidades españolas”, en “Gobierno abierto en Iberoamérica. Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales”. Volumen 1. Coordinadores Luis F. Aguilar Villanueva; Edgar A. Ruvalcaba Gómez; y J. Ignacio Criado Grande. Tirant lo blanch. Ciudad de México. Actualmente, en prensa.
- TOLIVAR ALAS, L. (2010): “Principio de participación”, en la obra colectiva “Los principios jurídicos del Derecho Administrativo”, dirigida por J.A. Santamaría Pastor. Ed. La Ley. Madrid.
- TUR AUSINA, ROSARIO (2012): “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en la obra colectiva “La Solidaridad en el Estado Autonomico (coord. Vicente Garrido Mayol), Fundación Profesor Manuel Broseta, pp. 119-148.
- TUR AUSINA, ROSARIO (2013): “Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV, Zaragoza, 2013, pp. 203-232.
- VIZIOLI, NICOLA. (2024): “La democracia participativa en la legislación regional italiana”. *Revista catalana de dret públic*, nº 48, pp. 187-205.
- WOLFE, JOEL D. (1985): “A defense of participatory democracy”. *The Review of Politics*, Vol. 47, No. 3 (july, 1985), pp. 370-389.
- ZAMPETTI, PIER LUIGI (1969-1973): “L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa”, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II “Le libertà civili e politiche”, Firenze, 1969. También está recogido como apéndice en “Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti”, Giuffrè, Milano, 1973. Nuestras citas son de la publicación de 1973.
- ZAMPETTI, PIER LUIGI (1973): “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Ed. CEDAM, vol. III, pp. 1473-1488. ■