



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

Facultat de Dret

El referèndum com a *no* indicador de qualitat democràtica, un estudi a través de la lliçó suïssa i espanyola

Autor: Jan Butí i Lozano

Tutora: Dra. Enriqueta Expósito Gómez

NIUB: 20173495

Treball Final de Grau

Participació ciutadana

Curs 2023-24 (1r semestre)

RESUM

El referèndum és concebut com un mecanisme de participació ciutadana capaç de pal·liar les mancances del sistema representatiu, però més enllà de paraules, calen fets que ho demostrin. Aquesta recerca té la vocació d'exposar la relació entre la participació ciutadana i la qualitat democràtica, a través dels indicadors existents per mesurar-les. També d'aprofundir en l'institut del referèndum; mitjançant l'estudi de la seva naturalesa, l'exposició de les seves diferents classes en funció de qui els convoca, quan es realitzen i la seva eficàcia, i amb tot, els factors que els poden condicionar. Tot plegat, es treballa amb un exemple comparat entre dos països europeus on l'ús del referèndum divergeix: Suïssa i Espanya. En ell s'hi contraposa l'estructura de l'Estat i del govern, així com, la regulació i evolució històrica d'aquesta eina de democràcia directa, en tots dos territoris.

En última instància, aquesta cerca –amb fonament constitucional– ens proporcionarà respostes sobre si la realització de referèndums pot realment indicar si un país té un nivell més elevat de democràcia o no.

Paraules clau: dret constitucional, participació ciutadana, referèndum, qualitat democràtica i democràcia.

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	1
1. DEMOCRÀCIA I PARTICIPACIÓ CIUTADANA	4
1.1. Democràcia directa, representativa i participativa	6
1.2. Relació entre participació ciutadana i qualitat democràtica	10
<i>1.2.1. Concepte de qualitat democràtica i indicadors</i>	11
<i>1.2.2. La participació ciutadana com a senyal de qualitat democràtica: entre el suport i la crítica</i>	18
2. EL REFERÈNDUM COM A MECANISME DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA	25
2.1. Classificació dels referèndums a escala global	29
2.2. Factors que poden condicionar els referèndums	32
3. ESTUDI DE CASOS: SUÏSSA I ESPANYA	36
3.1. L'ordenació de l'exercici del poder: forma de govern i forma d'Estat	39
3.2. Regulació i paper dels referèndums en ambdós països	43
CONCLUSIONS	53
BIBLIOGRAFIA	55

INTRODUCCIÓ

En la indagació sobre la salut democràtica d'un país, la participació ciutadana mitjançant referèndums ha estat sovint considerada per la opinió pública com un sinònim automàtic de més qualitat democràtica. Tot, sense tenir en compte tants d'altres elements que poden influir-hi de manera determinant, tractant-se doncs d'una afirmació que poques vegades va acompanyada d'argumentació teòrica i jurídica. És per això que, fruit d'aquests dubtes, la pregunta que se'm planteja és: *Per què la participació ciutadana mitjançant referèndums no és un indicador fiable de la qualitat democràtica d'un país?*

Aquest interrogant convida a explorar més enllà de les xifres de participació, qüestionant la relació entre la implicació dels ciutadans en procediments d'aquesta mena i la salut global de les institucions democràtiques. Així, a través d'aquesta recerca es proposa la següent hipòtesi: *La participació ciutadana mitjançant referèndums no és un indicador fiable de la qualitat democràtica d'un país, ja que l'existència d'altres factors, com el funcionament de l'Estat de dret, el pluralisme polític i la garantia de drets i llibertats, podrien tenir un paper més destacat en la determinació del grau de democràcia.*

Per tal de treballar en aquesta hipòtesi, s'ha establert un marc teòric que pretén fer entendre en essència què implica la participació ciutadana i en concret el referèndum, com una de les seves formes. Es té en compte com ha evolucionat el concepte de participació –des de Grècia fins a dia d'avui–, també l'ús i la finalitat amb què diferents règims polítics han fet servir els referèndums, s'exposen diferents indicadors de qualitat democràtica i per plasmar-ho tot plegat, es realitza una comparativa entre dos països on els nivells de participació ciutadana a través dels referèndums divergeix.

En aquest estudi de casos, s'analitzen dues realitats polítiques on la pràctica del referèndum és dispar: Suïssa, coneguda com el país que més utilitza aquesta eina de democràcia directa, i Espanya, on el seu ús és menys freqüent. Aquesta elecció es basa en la intenció d'explorar les dinàmiques i els resultats de la democràcia directa, així com en l'anàlisi de les seves puntuacions en qualitat democràtica.

L'elecció de Suïssa com a un dels casos d'estudi es fonamenta en la seva reputació com a líder mundial en l'ús de referèndums, amb una cultura política que incorpora àmpliament la participació ciutadana en la presa de decisions. D'altra banda, Espanya es presenta com un contrapunt interessant, amb una utilització més limitada d'aquest

instrument. Aquesta elecció permetrà una comparativa significativa entre dues realitats que coexisteixen dins del marc democràtic europeu –que no de la Unió Europea–.

Un altre aspecte rellevant per comprendre aquesta elecció és la comparació de les puntuacions que obté cada país en l'índex pres com a referència. Si bé és cert que ambdós països s'emmarquen dins del que s'anomenen democràcies plenes, la confederació helvètica es troba en la part alta d'aquesta forquilla i l'Estat espanyol en la part baixa. Aquesta diferència planteja el dubte raonable de si la divergència en la puntuació és atribuïble a l'ús diferencial del referèndum com a eina democràtica. Tot tenint en compte que, tal i com es veurà, l'ús específic del referèndum no es contempla en els elements d'anàlisi, ni en l'indicador de referència ni en quasi cap dels altres indicadors.

Així doncs, a través d'aquest estudi de casos es busca comprendre com la pràctica del referèndum pot influir en la qualitat democràtica d'un país i com podrien implementar-se millores en aquells països que no en fan un ús tan freqüent. Amb aquesta base, el treball es proposa contribuir a la discussió sobre les possibilitats i els desafiaments que representa la incorporació del referèndum com a instrument participatiu en els sistemes democràtics.

De fet, arran de la creixent desafecció política¹ durant les darreres dècades –de manera especial entre els joves²– s'han incrementat les demandes participació. Així, el goig sense alegria ha estat clau en aquest canvi de tendència cap a la reclamació d'una democràcia més directa, a la grega. Problemàtiques com la corrupció, el no compliment d'allò promès per part de la classe política, la manca de transparència o les desigualtats econòmiques han tingut repercussions en l'ideal de la democràcia representativa. Perquè el mal no el trobem en el sistema democràtic en sí, sinó en la vulneració dels seus principis essencials. Aquest desencís ens ha dut al que es coneix com la crisi de la representació³, concepte que es desenvoluparà amb més profunditat al llarg de l'estudi.

En aquest marc, molts ciutadans han reclamat instruments de participació directa, al marge de la representació⁴. La insatisfacció amb el sistema actual ha generat; per una

¹ TORCAL, M. (2003). Political Disaffection and Democratization History in New Democracies. *Kellogg Institute for International Studies*, 60.

² AZNAR, A. (2011). Causas y riesgos de la desafección política de los jóvenes. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, 10.

³ MANIN, B. (1995). *The principles of the representative government*. Cambridge University Press.

⁴ ROMANOS, E. (2011). El 15M y la democracia de los movimientos sociales. Books & Ideas, Dossier: Debates en torno al 15M, 10.

banda veus partidàries a subvertir i acabar amb aquest model, i per l'altra, una crida a redefinir i millorar la democràcia representativa, incloent-hi més mecanismes de participació, per assegurar-se que la democràcia realment reflecteixi els interessos i les preocupacions dels ciutadans.

A nivell metodològic, en alguns aspectes s'opta per la metodologia qualitativa i en d'altres per la quantitativa. Pel que fa a les fonts, és assidu l'ús de múltiples constitucions i d'altra legislació relacionada amb la matèria.

En relació la metodologia qualitativa, la recerca es basa en una revisió de literatura i legislació sobre participació ciutadana, qualitat democràtica i referèndums; així com l'estudi de casos anunciat. Un anàlisi que permetrà identificar les similituds i diferències entre aquests dos països en termes de qualitat democràtica.

I pel que fa a la metodologia quantitativa, es recolliran dades sobre els nivells de participació ciutadana en referèndums, els resultats de referèndums, i altres indicadors de qualitat democràtica. Aquestes dades es recullen de fonts oficials, com ara els censos electorals, les enquestes d'opinió pública, els instituts nacionals d'estadística o els de recerca. D'altra banda, caldrà analitzar aquestes dades, fet que permetrà identificar les relacions entre la participació ciutadana en referèndums i la qualitat democràtica.

Finalment, pel que fa les referències literals que se citen al llarg del treball, per una major claredat lingüística s'ha optat per a la traducció al català de totes elles, degut també a que la bibliografia emprada combina diverses llengües. D'aquesta manera, les cites textuais són traduccions pròpies.

1. DEMOCRÀCIA I PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Al llarg d'aquest punt, s'explorà la intrínseca relació entre democràcia i participació ciutadana, remuntant-nos als seus fonaments a la Grècia antiga. En aquests inicis, la democràcia es presentava com una forma de govern fonamentada en la participació directa dels ciutadans, especialment en comunitats reduïdes com les polis gregues⁵. Cal tenir en compte que la noció de ciutadania estava severament limitada, restringint-se, tan sols, a determinats membres de la comunitat.

En els seus orígens, el concepte de democràcia no contenia adjectius. De fet, en la Grècia clàssica, la democràcia era identificada amb el govern del poble. I era així, ja que tots els ciutadans participaven en la vida de les polis, a través de debats públics que eren celebrats en espais diversos –àgores i *ekklesia*⁶, entre d'altres–. En ells, s'hi reunien els ciutadans que ostentaven drets polítics.

Aleshores, ser una democràcia significava que els ciutadans ostentaven el poder i el practicaven de manera col·lectiva en l'àmbit públic. De fet, i això és clau, el pes de la presa de decisions no era tan crucial com sí ho era el procés deliberatiu i l'intercanvi d'arguments, que precedien la seva adopció. La importància requeria doncs, en la participació de tots els ciutadans en aquest debat públic, on cada opinió era valorada i considerada.

No obstant això, és essencial assenyalar que aquest model de participació directa era viable principalment en comunitats petites, com assenyala Robert Dahl. De fet, quan parlem del paper que juga la democràcia com a sistema polític i de govern, es presenta un dilema entre la participació ciutadana i l'eventual eficàcia del sistema democràtic. Si aspirem a establir un sistema de govern democràtic que ofereixi una àmplia capacitat per abordar eficaçment els problemes que més preocupen els ciutadans, la preferència sovint recaurà en una unitat tan extensa que requerirà un sistema representatiu. El dilema és servit i Dahl ens ho exposa de la següent manera:

Com més petita és una unitat democràtica, més gran és el seu potencial de participació ciutadana i menys necessitat que els ciutadans deleguin les decisions de govern en els representants. Com més gran és la unitat, més capacitat té per tractar problemes

⁵ GIRALDO, R. (2013). La democracia ateniense y la problematización de la libertad como ethos. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 10, 29-33.

⁶ El terme *ekklesia* (ἐκκλησία) fa referència a l'assemblea de ciutadans, majors d'edat, reunits com a òrgan sobirà de la democràcia atenesa.

importants per als seus ciutadans i més gran és la necessitat que els ciutadans deleguin les decisions en els representants⁷.

En aquest sentit, Dahl suggereix que les unitats més petites tenen un potencial més gran per fomentar la participació directa dels ciutadans en la presa de decisions, ja que hi ha una proximitat inherent entre els governants i els governats. Alhora, a mesura que la unitat democràtica creix en grandària, s'entén que aquesta pot gestionar de manera més efectiva les qüestions importants, malgrat la distància entre els ciutadans i els seus representants, pot augmentar. Això pot conduir a una major dependència dels ciutadans envers la delegació de decisions als seus representants, donada la complexitat que implica gestionar problemes importants en unitats grans.

Aquesta limitació històrica és rellevant, ja que els referèndums com els concebem avui no tenien cabuda en aquesta democràcia inicial. De fet, la generalització del seu ús tal i com el coneixem ara “no es dona fins la democràcia de masses i la crisi del parlamentarisme del segle XX”⁸. A Grècia, les decisions eren preses pels ciutadans després de deliberar i confrontar les seves opinions, allunyant-se així de la pràctica actual del referèndum com a mecanisme de votació directa.

Tant és així, que si contrastem la pràctica d'aquella democràcia amb la que es duu a terme en els referèndums actuals, la deliberació queda sovint relegada i és substituïda per grans campanyes publicitàries, on els missatges poden simplificar temes complexos i enfocar-se més en la persuasió dels electors que en el debat racional. Això pot donar lloc a un diàleg superficial i a una manca de comprensió dels temes a debat. És aquí on els mitjans de comunicació, per exemple, poden influir en la formació d'opinions abans que el procés de votació s'iniciï, limitant la capacitat dels ciutadans de participar en una deliberació autèntica i dinàmica. En alguns casos, la decisió final en un referèndum pot dependre més de la manipulació informativa i les emocions que de la reflexió crítica i el raonament col·lectiu.

Així i tot, el referèndum ha esdevingut una forma de participació ciutadana àmpliament utilitzada. Ara bé, la falta de discussió en aquests processos pot plantejar interrogants sobre la seva fidelitat als principis fonamentals de la democràcia deliberativa de l'antiga Grècia, a la qual s'hi apel·la ara i adés.

⁷ DAHL, R. A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press, pàg. 110.

⁸ SÁENZ, E. (2018). *El referéndum en España*. Marcial Pons, pàg. 20.

Amb aquesta perspectiva, en el primer apartat ens endinsarem en els fonaments històrics de la democràcia i les seves diferents vessants, destacant la participació com a eix incardinat en totes elles, tot reflexionant sobre com la seva evolució ha donat lloc a diferents formes de govern i participació en les societats contemporànies.

1.1. Democràcia directa, representativa i participativa

En el desenvolupament històric de les formes de govern, la democràcia va començar a adquirir matisos amb la creació de l'Estat liberal, moment en el qual es comença a adjectivar. Abans d'aquesta etapa, es parlava simplement de democràcia sense distincions específiques. Així, amb el desenvolupament de l'Estat liberal, van sorgir diferents modalitats de democràcia que aborden la qüestió de la participació de manera diversa.

A dia d'avui, quan es parla de democràcia directa s'assumeix que aquesta categoria implica la participació directa dels ciutadans en la presa de decisions, sense intermediaris. Es caracteritza per la celebració de referèndums i altres mecanismes on els ciutadans emeten el seu vot directament o prenen la iniciativa d'abordar qüestions rellevants, per exemple a través d'una iniciativa legislativa popular. S'entén així que la participació és activa i immediata, permetent als ciutadans influir directament en les polítiques i decisions.

Ara bé, com anteriorment s'ha apuntat, existeix una problemàtica conceptual. Tota vegada que s'al·ludeix a la democràcia grega com a far dels mecanismes actuals de participació directa, s'obvia un fet capital. Aleshores la importància i l'element democràtic de l'assumpte eren la discussió i la deliberació, ara, en canvi, es focalitza en la decisió final obviant aquest pas previ.

Contràriament, en fer referència a la democràcia representativa parlem d'una construcció que arriba amb l'aparició de l'Estat liberal⁹, defineix un sistema on els ciutadans deleguen la seva capacitat de prendre decisions en representants escollits. En contrast amb la democràcia directa, on els ciutadans exerceixen el seu poder de manera immediata, la representativa implica la intervenció d'intermediaris que prenen decisions en nom del poble. Aquesta representació, lluny de ser una exclusió de la participació ciutadana, la fa possible, però al mateix temps la condiona.

⁹ MANIN, B. (1995). *The principles of the representative government*. Cambridge University Press.

Així, el concepte de representació en la democràcia representativa és fonamental. Els ciutadans exerceixen el seu poder a través d'aquests representants, i la relació entre aquests i els ciutadans és crucial per al funcionament del sistema. La representació no és una simple delegació de decisions, sinó que es genera una responsabilitat de respondre als interessos i necessitats dels ciutadans. Les decisions dels representants han de ser útils, resolent problemes i encaminant els interessos reals de la ciutadania. Quan aquesta connexió es trenca o es percep com a deficient, es qüestiona la representació com a tal, no pas la democràcia en sí.

Alhora de vehicular les demandes de participació directa, que sovint prenen la forma de referèndums, aquestes s'elevan com una resposta a la percepció que la representació està fallant. Quan, fruit de la crisi de la representació, ens plantem davant la dicotomia de les possibles alternatives, a parer meu n'apareixen dues: o bé, la substitució del sistema, o bé, la millora i correcció del model representatiu.

La primera, que suposaria un canvi de sistema polític de cap a peus, és *la substitució de l'actual sistema de democràcia representativa*. Amb aquest canvi, la democràcia prendria una orientació plebiscitària, on el referèndum s'erigiria com la principal eina de decisió. A parer meu, de produir-se un canvi d'aquesta magnitud, correm diversos riscos que cal calibrar.

D'entrada, suposaria la pràctica anul·lació o minimització de la deliberació en el procés de presa de decisions. Essent evident que sense un debat ric i una ciutadania amb capacitat de discussió, es complica que es tinguin en compte totes les visions i les possibles implicacions de la decisió a prendre.

Altrament, es produiria una simplificació dels debats on les qüestions complexes buscarien presentar-se d'una manera més senzilla, amb l'objectiu d'obtenir majories més favorables. El problema el trobem quan per presentar els assumptes d'una manera més esgarjada, no s'aborden les qüestions a fons, tot passant-hi de puntetes; contribuint així que els ciutadans siguin influenciats, més que per un anàlisi crític del tema, com correspondria, per la retòrica.

A propòsit de l'ús de la retòrica, i com a conseqüència també de la reducció dels debats, es propiciaria l'aparició de moviments populistes que aprofitarien la conjuntura i les emocions dels ciutadans per guanyar adeptes i simpaties. Així mateix, podria

desencadenar-se una tirania de la majoria, on els postulats i drets de les minories fossin ignorats i aquestes mancades de protecció.

Un altra problemàtica que hi veig és l'evasió de la responsabilitat política. Si les decisions les pren la ciutadania de manera plebiscitària mitjançant referèndums, les conseqüències derivades d'aquestes accions quedarien diluïdes. Es dificultarien els rendiments de comptes dels governants, atès que mai quedaria aclarit a qui serien imputables les repercussions de les polítiques adoptades.

Amb tot, també es generaria un caldo de cultiu favorable a la inestabilitat política. És així, ja que la possibilitat de prendre decisions radicals a través dels referèndums propiciaria que les polítiques a dur a terme podrien canviar ràpidament sense la moderació i la continuïtat proporcionades pel sistema representatiu.

La segona, en canvi, implicaria *modificar i corregir l'actual model de democràcia representativa*. Millorar el sistema de democràcia representativa en moments on la representació està en crisi és un repte complex, però necessari, si es pretén evitar una desafecció creixent. Atenent al meu criteri existeixen força mesures i pràctiques que poden contribuir a enfortir el sistema.

La més primordial és la transparència. La ciutadania ha de percebre que és tractada de manera adulta i no se li oculta informació. El reforç en els processos de presa de decisions, assegurant que els ciutadans tinguin accés a informació completa i comprensible sobre les polítiques, els procediments i les decisions que adopten els seus representants és imprescindible.

A més a més, lligat a la millora de la transparència hi tenim el perfeccionament dels mecanismes de rendiments de comptes. Aquests han d'assegurar la responsabilitat de les accions dutes a terme pels polítics i que, la mala gestió i la corrupció tinguin conseqüències; essent aquesta última una de les principals causes de desencant polític, per exemple, a l'Estat espanyol¹⁰.

Alhora, també seria necessari donar resposta a les demandes de participació, promovent-la i establint mecanismes que apropin els ciutadans amb els seus representants, com ara

¹⁰ JIMÉNEZ, F. (2017). Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 16.

audiències públiques, fòrums ciutadans i consultes, perquè aquests puguin expressar les seves opinions i contribuir directament al procés decisiu. Tota vegada que la decisió final és del governant a qui se li ha cedit la representació.

En aquesta direcció, seria interessant fomentar el debat públic i el civisme, ja que fent-ho en qüestions clau i proporcionant espais per a la discussió i el diàleg entre els ciutadans, els polítics i els experts, es contribuiria a augmentar la confiança amb les institucions. Així mateix, convindria estimular l'educació cívica per garantir que els ciutadans comprenguin els principis democràtics, les institucions governamentals i la importància de la participació activa en la vida política.

En definitiva, i més enllà de les propostes de reforç, com a qüestió capital és necessari que els governants no facin falses promeses, gestionin de manera eficient els recursos públics i, en definitiva, actuïn a favor dels interessos dels seus representats –que ho han de percebre així també, ja que al cap i a la fi són els qui han cedit la seva sobirania als representants–.

És en el procés d'aplicació de més mecanismes de participació ciutadana quan sorgeix la idea de democràcia participativa. Fruit d'això, Antonio Elizalde es planteja les següents preguntes: “Com construir una cultura democràtica? Com refermar la democràcia a partir de la vida concreta de les persones? Com fer perquè cadascun de nosaltres se senti part i responsable de la democràcia que aspirem viure? Com connectar les conductes quotidianes de les persones amb els èxits o fracassos democràtics?”¹¹.

Totes elles ens condueixen a reflexionar en la recerca d'una democràcia participativa, on el ciutadà és qui exerceix, en el seu dia a dia, un paper actiu en la definició de les polítiques a dur a terme. Es tracta d'una exploració de la democràcia en la vida quotidiana, un procés constant d'aprenentatge per conviure amb altres persones, i que, en definitiva, pot contribuir a reforçar el sistema representatiu.

Aquesta modalitat busca combinar elements de la democràcia directa i representativa, incorporant formes de participació ciutadana més actives en la presa de decisions, incloent-hi mecanismes com consultes ciutadanes, audiències públiques i altres formes de participació que complementen el sistema representatiu, sense subvertir-lo. Com és

¹¹ ELIZALDE, A. (2001). Democràcia representativa y democracia participativa. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 1(2), pàg. 34.

vist aquí, el paper de la participació no es limita tan sols a la celebració d'eleccions periòdiques.

Els diversos adjectius que podem atorgar a la democràcia presenten abordatges diversos pel que fa la participació dels ciutadans, des de la directa i immediata fins a la indirecta i delegada. La crisi de la representativitat ha generat reflexions sobre la necessitat de noves formes de participació i governança, amb la democràcia participativa emergint com un terreny d'experimentació que busca conciliar els avantatges de les modalitats directa i representativa. No es tracta doncs de compartiments estancs, sinó que entre elles comparteixen elements comuns que s'entrellacen.

1.2. Relació entre participació ciutadana i qualitat democràtica

La democràcia es desplega en diverses dimensions que transcendeixen els simples procediments legals, segons Vargas-Machuca¹². El seu anàlisi subratlla la importància de la participació ciutadana com a part essencial d'aquest teixit democràtic multidimensional. Aquí, veurem com la combinació entre la participació ciutadana i la qualitat democràtica compta amb molts matisos que cal abordar. Per aquest motiu, es busca oferir una visió detallada entre ambdues conceptualitzacions.

En un primer escenari, la democràcia implica una dimensió procedimental que estableix un marc legal sòlid i un bon funcionament de l'Estat de dret, que exerceix de salvaguarda de drets i llibertats. Aquesta condició és fonamental per evitar la fragilitat inherent a les pràctiques democràtiques. La participació ciutadana esdevé, així, un element clau per assegurar que aquests procediments reflecteixin les veus i necessitats de la ciutadania.

Així mateix, Vargas-Machuca destaca la complexa xarxa d'institucions dins d'un règim democràtic, les quals tenen la responsabilitat d'aplicar els principis de la representació política, la participació i el control del poder. La participació ciutadana, en aquest context, pot reforçar aquestes institucions, fomentant la transparència i la responsabilitat. Amb tot, té en compte també una dimensió cultural de la democràcia. Aquesta implica una determinada cultura cívica que actua com a garantia de la seva reproducció consistent i estable.

¹² VARGAS-MACHUCA, R. (2007). La calidad de la democracia: presupuestos e indicios. *Contrastes*, pàg. 164-185.

Altrament, i aportant una visió complementària, Daniel Schugurensky, ens indica que la participació ciutadana, per si mateixa, no equival a una democràcia més sana i alerta que “La participació ciutadana per si sola no és dolenta, però una gran participació amb pocs resultats tangibles sovint condueix a la frustració i al cinisme. En definitiva, la participació és una condició necessària, però no suficient, per a una democràcia sana”¹³.

És per això rellevant començar amb una exploració del concepte de qualitat democràtica, destacant dimensions importants per avaluar els sistemes democràtics i subratllant la rellevància de comparar-los. Així, tot abordant la qüestió dels indicadors de qualitat democràtica es constata la dificultat de trobar un consens en una definició precisa d’aquesta.

Malgrat això, es destaca l’ús d’un dels indicadors que s’exposen, amb una visió crítica de la seva metodologia i limitacions, però necessari pel desenvolupament d’aquesta recerca. Tornant a Vargas-Machuca, qui ho expressa amb unes paraules que reforcen la necessitat de comptar amb un indicador bàsic de la qualitat democràtica, tot dient que “I com en pura lògica avaluar la qualitat del funcionament de quelcom implica l’existència d’aquest quelcom, la pregunta per la major o menor qualitat de la democràcia en una comunitat política concreta implica l’establiment previ d’un règim que compleix almenys amb els requeriments mínims d’una poliarquia democràtica”¹⁴.

Tanmateix, es tracta el paper de la participació ciutadana dins dels diversos indicadors que se citen i, en especial, el que es pren de referència. I, així, es destaquen les opinions contraposades sobre la participació ciutadana; incloent-hi tant arguments favorables com contraris. Amb tot, es destaca la importància de garantir que la participació ciutadana complementi les accions del govern i no les eviti, assegurant una col·laboració constructiva en el procés democràtic.

1.2.1. Concepte de qualitat democràtica i indicadors

D’entrada, és fonamental definir el concepte de qualitat democràtica, base d’aquesta recerca. A dia d’avui, els estudis que es fan sobre democràcia se centren i estan orientats a mesurar-ne la seva qualitat. Per a això, s’estableixen dimensions que permeten

¹³ SCHUGURENSKY, D. (2008). Citizenship participation and participatory democracy: limits and possibilities. *Conference Learning Democracy*, October 16-18, pàg. 61.

¹⁴ VARGAS-MACHUCA, R. (2007). La calidad de la democracia: presupuestos e indicios. *Contrastes*, 164-185, pàg. 165.

quantificar la qualitat dels sistemes democràtics. Aquest enfocament parteix de la premissa que hi ha diferents graus de democràcia.

Així doncs, el concepte de qualitat democràtica pot implicar una comparació entre diferents sistemes democràtics, sempre i quan comptem amb indicadors d'abast universal. Per exemple, es pot preguntar si la democràcia suïssa és millor que la francesa o l'alemanya. A més, el mesurament de la qualitat democràtica pot conduir a l'estandardització o certificació dels sistemes democràtics per part d'organismes especialitzats.

És més, en un món on les democràcies semblen tenir dificultats per generar benestar econòmic per tota la societat i erradicar la desigualtat social, el mesurament de la qualitat democràtica es converteix en una arma subtil per a la seva defensa. Si som capaços d'avaluar la democràcia en termes de qualitat, podrem identificar-ne les seves debilitats i millorar-la, tancant així la porta a l'aparició de veus que la desacreditin per ineficàcia, *de facto*, apostin per la instauració de sistemes autoritaris amb l'argument de l'eficàcia.

Així doncs, partint de la pressuposició que la democràcia és un concepte complex i que la qualitat d'aquesta pot ser variable d'un país a un altre —depenent de la seva cultura política, història, economia i societat— no trobem una sola definició per parlar de la qualitat democràtica.

Poden ser moltes coses les que defineixin la qualitat d'una democràcia, per això, una definició acurada és la que planteja Leonardo Morlino. Per l'autor una democràcia de bona qualitat és aquella que “presenta una estructura institucional estable que fa possible la llibertat i igualtat dels ciutadans mitjançant el funcionament legítim i correcte de les seves institucions i mecanismes”¹⁵. De fet, si desglossem aquesta cita podem extreure'n tres característiques per concretar i precisar la definició de qualitat democràtica.

La primera, una estructura institucional estable. Això implica que les institucions polítiques de l'Estat democràtic han de ser sòlides i han de funcionar de manera eficaç. Un fet que també suposa que les regles del joc polític hagin de ser clares i justes, i que les institucions tinguin la capacitat de resoldre els conflictes de manera pacífica.

¹⁵ MORLINO, L. (2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica*, 8, pàg. 37-53.

La segona, la llibertat i la igualtat dels ciutadans. En una democràcia de qualitat els drets i les llibertats fonamentals han d'estar garantides, i això comporta que tots els ciutadans hagin de poder participar de la vida política i social de l'Estat.

Finalment, la tercera, fa referència a un funcionament legítim i correcte de les institucions i mecanismes. Aquestes han de promoure el bé comú i funcionar correctament dins del marc legal. En aquest sentit, interpel·la a la classe política, qui ha de tenir en compte que la presa de decisions ha de fer-se de manera responsable i transparent, permetent als ciutadans accedir a la informació.

Morlino també identifica alguns elements bàsics per a una democràcia¹⁶. Per una banda, fa referència al sufragi universal com a fonamental. Cal que tots els ciutadans tinguin dret al vot. D'altra banda, és necessari que les eleccions es desenvolupin lliurement, siguin competitives i recurrents. No poden donar-se manipulacions i han de permetre l'alternança política, si així ho decideix la ciutadania. En la mateixa línia, en relació els partits polítics, estableix que el sistema ha de ser multipartidista. I, per acabar, estableix que han d'existir diverses fonts d'informació, a les quals els ciutadans hi tinguin accés i puguin comptar amb una opinió formada.

Segurament, però, per la identificació d'uns requeriments mínims per a una democràcia, Dahl ens parla en la seva obra *On Democracy*¹⁷, i de manera més completa, de cinc factors a tenir en compte: participació efectiva, igualtat de vot, assoliment de la comprensió il·lustrada, control sobre l'agenda i inclusió dels adults. Per l'autor, aquests criteris són crucials per assegurar la igualtat política entre els membres de la comunitat.

En un primer moment, fa referència a la *participació efectiva*. Es considera que els ciutadans no només tenen el dret de participar en el procés democràtic, sinó que a més els qui conformen la comunitat política han de poder oferir la seva visió a la resta, per tal que la coneguin. Això implica assegurar que les barreres d'entrada a la participació siguin baixes i que els ciutadans tinguin accés als mitjans necessaris per expressar les seves opinions i influir en les decisions polítiques.

Seguidament, posa en valor la *igualtat de vot*. El vot dels ciutadans ha de valdre el mateix un cop s'hagi de prendre una decisió, per garantir la igualtat. Això implica evitar la

¹⁶ MORLINO, L. (2009). Democracia y democratizaciones. *¿Democracia sin calidad?*, pàg. 184-210. CIS Madrid.

¹⁷ DAHL, R. A. (1998). *On Democracy. What is a democracy?*, pàg. 35-43. Yale University Press.

discriminació i assegurar que tots els vots siguin tractats de manera equitativa, independentment de la posició social o econòmica.

Altrament, valora també que els ciutadans assoleixin una *comprensió il·lustrada*, i malgrat el propi autor apunta que podria ser contradictori amb els dos primers punts, també ens ofereix la resposta a aquesta qüestió. Si la base de la igualtat política assumeix que tots els membres de la comunitat estan ben qualificats per prendre decisions –sempre que tinguin les oportunitats de formar-se en allò que afecta al col·lectiu–, amb aquest punt pretén que s’assegurin aquests coneixements bàsics.

Així mateix, Dahl destaca el fet que els ciutadans puguin *exercir control sobre l’agenda*. És a dir, que la seva actuació no es limiti tan sols a votar, sinó que tinguin també la capacitat d’influir en la definició de les polítiques que es discuteixen i en acabat, s’apliquen. D’aquesta manera, el procés democràtic es manté sempre viu i no acaba mai de tancar-se.

Per acabar, l’autor també apunta a la necessitat d’*inclusió dels adults*. Aquesta qüestió suposa que els ciutadans que resideixen en un lloc determinat han de gaudir de tots els drets de ciutadania, inclosos en els quatre punts anteriorment citats. Una implicació cabdal seria que les restriccions al dret a vot i a participar en el procés deliberatiu, han de ser mínimes.

La tria d’aquests cinc criteris plasma la visió de Dahl. A tenor seu cadascun d’ells és necessari per assegurar la igualtat política entre els membres de la comunitat i, per tant, són essencials per a la qualificació d’un sistema com a democràtic.

En definitiva, la qualitat democràtica és un concepte que s’usa per calibrar el grau en què una democràcia funciona i es basa en la idea que existeixen un conjunt d’indicadors que ens permetran situar-la en un major o menor grau de compliment. En aquesta direcció, els indicadors haurien de servir d’incentiu per a millorar aquells aspectes on l’Estat hi té més mancances.

En relació a aquest punt, el dels indicadors, cal tenir en consideració que durant molts anys els especialistes en ciència política han treballat en el desenvolupament i la millora de mètodes estandarditzats per avaluar la qualitat dels sistemes de govern i la llibertat dels ciutadans a escala global. Així ho expressa Ismael Peña-López quan sosté que “per veure què funciona o què cal millorar en matèria de política pública, els científics socials

s'han esforçat a crear instruments per mesurar la qualitat de la democràcia”¹⁸. Malgrat això, és evident que encara no han aconseguit arribar a un consens general sobre un sistema democràtic que sigui àmpliament acceptat.

Per aquesta raó, si bé és cert que existeixen al món múltiples indicadors, que tenen per objectiu crear un marc del que se suposa que és una democràcia de qualitat, cap dels índexs existents té caràcter oficial i, en la majoria dels casos, la seva metodologia inclou components ineludiblement subjectius. Aquest fet es deu, en part, a la manca d'una definició precisa de democràcia o llibertats que pugui ser quantificada en una escala matemàtica. Els teòrics s'hi aproximen, però el consens no arriba. És més, moltes de les conclusions al voltant d'aquesta temàtica es basen en les avaluacions d'experts, més que en representacions numèriques o classificacions dicotòmiques que siguin uniformes i comparables.

A dia d'avui, un dels indicadors més citats que categoritza la qualitat democràtica és l'Índex de Democràcia (en endavant, ID) que publica la revista britànica *The Economist* a través de l'*Economist Intelligence Unit*¹⁹ (en endavant, EIU). S'encarrega d'avaluar anualment la qualitat democràtica dels països.

És calculat per l'EIU des del 2006 i classifica les democràcies basant-se en diferents categories. L'última publicació és la de l'any 2022²⁰. Aquestes categories inclouen el procés electoral i el pluralisme, la funcionalitat del govern, la participació política, la cultura política i les llibertats civils i els drets humans. En total es valoren una seixantena de matèries, agrupades en les cinc categories citades.

En matèria de participació valora l'interès general dels ciutadans envers la política i el seu grau d'implicació en partits polítics i entitats civils, el paper de la dona en el parlament, el nivell d'alfabetització de la població, la inclusió de minories i apunta també, l'esforç dels poders públics per promoure la participació. Aquest darrer punt seria l'únic que fa una menció més explícita a la participació ciutadana, on entenc que s'hi podria incloure la celebració de referèndums, malgrat no es contempla de manera perspícua.

Evidentment, l>ID no és l'únic indicador existent ni a prendre en consideració, en trobem d'altres com el *Global State of Democracy*²¹ impulsat per l'*International Institute for*

¹⁸ PEÑA-LÓPEZ, I. (2020). Mesurar la democràcia que no existeix. *Idees*.

¹⁹ *The Economist*. (s.d.). The Economist Intelligence Unit (EIU).

²⁰ *The Economist*. (2022). Democracy Index Report 2022.

²¹ *International IDEA*. (s.d.). Democracy Assessment. Annual review 2022.

Democracy and Electoral Assistance, una institució intergovernamental que té per objectiu donar suport a la democràcia sostenible arreu del món i compta amb una àmplia perspectiva global.

En la seva metodologia de treball, en cadascun dels Estats que s'analitzen es valoren quatre aspectes clau: funcionament del govern representatiu, garantia de drets, participació i recentment, en el darrer informe, s'hi ha incorporat un punt relacionat amb l'Estat de dret. Aquest índex té com a principal utilitat qualificar les diverses categories citades en el paràgraf anterior, per tal de poder observar-ne l'evolució i actuar de manera singular en elles, i no tant fer una valoració global de la qualitat democràtica en cadascun dels Estats que analitza.

En clau participativa hi ha pocs ítems que té en compte, tan sols tres: el paper de la societat civil, el compromís cívic i la participació electoral. No hi ha menció expressa a la participació ciutadana ni als referèndums.

Així mateix, i fruit de l'interès creixent que ha tingut aquesta temàtica en els darrers temps en el món acadèmic, d'altres institucions han iniciat projectes de recerca al voltant d'aquest àmbit. N'és un exemple l'institut *Varieties of Democracy*²², impulsat l'any 2014 pel departament de Ciències Polítiques de la Universitat de Göteborg. Una iniciativa amb l'objectiu de transcendir les aproximacions simplistes que pretenen conceptualitzar els règims –entre ells les democràcies– com a sistemes complexos on múltiples variables interactuen simultàniament, però que gaudeix de menys recorregut a escala global.

A diferència dels dos anteriors, aquest indicador compta amb un Índex de Democràcia Participativa, que valora la qualitat dels processos electorals i els components participatius –on s'hi inclouen les eines de democràcia directa com la celebració de referèndums o les iniciatives populars–, com a punts a valorar per catalogar la qualitat democràtica. Tot i així, manté la valoració a elements estructurals de la democràcia com el funcionament de l'Estat de dret i la separació de poders, l'eficàcia dels mecanismes de rendiments de comptes i la defensa dels drets i les llibertats públiques per part de l'Estat.

Altrament, l'any 2018 la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona va crear un grup de recerca, juntament amb l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), anomenat *Qualitat de la Democràcia* (Q-Dem)²³ tenint com a principal objectiu la realització

²² *Varieties of Democracy* “V-Dem” (s.d.). Democracy Report 2022.

²³ *Qualitat Democràtica* “Q-Dem”. (s.d.). Bases de dades.

d'anàlisi i la creació de dades amb l'objectiu de millorar la comprensió de la qualitat de la democràcia. Compta amb set línies de recerca que abracen diversos àmbits: representació política, grups d'interès, activitat parlamentària, mitjans de comunicació, europeïtzació, xarxes socials i polítiques públiques específiques.

Aquest índex se centra molt en les dinàmiques de l'Estat espanyol, i sí que té en compte la participació del ciutadà en els assumptes públics, però de nou, no hi ha rastre de cap mecanisme de participació directa, inclòs el referèndum.

Des del meu punt la vista, la reflexió que es pot extreure, a nivell global, sobre els indicadors citats és que, si bé la participació ciutadana és un element que es té en compte en l'avaluació de la qualitat democràtica –en major o menor grau– no pot ser considerat determinant per si sol. L'efectivitat d'una democràcia es construeix sobre una interconnexió complexa d'elements estructurals. Aspectes com l'Estat de dret, el pluralisme polític i la garantia de drets i llibertats fonamentals semblen jugar un paper més rellevant en la configuració de la qualitat democràtica d'un país.

Així doncs, la robustesa d'una democràcia es fonamenta en la força del seu marc legal i les institucions que l'acompanyen. Per tant, mentre que la participació ciutadana és un element vital que pot reforçar l'acceptació del sistema, per part dels ciutadans, la seva rellevància es complementa i, en alguns casos, pot ser superada per factors elementals com els que s'han vist.

Amb tot, però, essent conscient de les carències que poden tenir aquestes eines, s'ha de tenir en compte que per tal de dur a terme aquesta recerca i donar una resposta a la hipòtesi plantejada és convenient fer-ne ús. Unes eines que ens poden proporcionar una visió general de la salut democràtica d'un país, però que és important saber utilitzar amb cautela i complementar-les amb altres fonts i perspectives. Així, es pot obtenir una imatge més precisa i equilibrada.

Per aquest motiu, tenint en compte l'exposat i valorant que l'EIU és una font respectada –no exempta de crítiques i mancances²⁴– que proporciona anàlisis i informes sobre qüestions polítiques, econòmiques i socials a escala mundial, utilitzada àmpliament per acadèmics, analistes, polítics i governs i altres interessats en l'estat de la democràcia a

²⁴ MAS, J. (2022). ¿El ranking de democracia de *The Economist* un buen índice? *Universitat Oberta de Catalunya*.

nivell mundial; aquest és l'indicador que, principalment, es prendrà com a referència en aquesta recerca. Tot plegat, sens perjudici de les comparacions oportunes que s'han realitzat.

Es fa evident l'interès per definir, catalogar i estandarditzar el concepte de qualitat democràtica, malgrat no és una tasca senzilla exempta de controvèrsia, com es pot observar. Hi ha diversos indicadors que s'aproximen a aquesta idea, afavorint l'estudi i millora de les democràcies arreu, permetent comparatives entre diferents països i sistemes.

1.2.2. La participació ciutadana com a senyal de qualitat democràtica: entre el suport i la crítica

Un cop analitzats quins són els punts en els quals els diversos indicadors aprofundeixen i posen més èmfasi alhora de catalogar una democràcia, s'evidencia com el paper de la participació –que s'exposa com a participació política en general– quasi bé no es concreta en cap mecanisme dels que entenem com a democràcia directa. De fet, en el detall de l'ID de l'EIU que s'emptra com a indicador de referència, la participació com a tal, tan sols és tractada en una de les cinc categories.

En la seva distribució de categories i preguntes, els indicadors destaquen l'atenció predominant als elements estructurals i institucionals de la democràcia per davant de la participació ciutadana directa. Aquesta orientació pot reflectir una concepció de la democràcia que posa l'èmfasi en la garantia de l'Estat de dret, els drets individuals, el pluralisme polític i la transparència institucional, essent aquestes les dimensions que es prioritzen, tan d'altres com la independència del sistema judicial o el rendiment de comptes dels governants. Totes elles són percebudes com a fonamentals per mantenir la integritat del sistema democràtic. És així com, la participació ciutadana, tot i ser reconeguda, sembla ocupar una posició secundària en aquest marc d'avaluació.

Aquesta distribució d'èmfasi pot ser interpretada com una visió de la democràcia que posa una confiança significativa en les institucions, per assegurar una governança efectiva i garantir els drets i llibertats dels ciutadans. Es parteix de la idea que un sistema polític amb institucions fortes i transparents és més capaç de protegir els interessos i les llibertats dels ciutadans que la participació ciutadana directa pel seu compte.

Tanmateix, aquesta elecció d'avaluació no exclou la importància de la participació ciutadana en la salut democràtica. Més aviat, ressalta una determinada concepció de com aquesta participació hauria de ser canalitzada i mesurada. Així, la discussió sobre la democràcia, com la presentada pels índex, pot servir com a base per aprofundir en el debat sobre quins elements es consideren essencials per assegurar la qualitat i la vitalitat de la democràcia en diferents contextos nacionals i internacionals.

En aquest aspecte, es fa notable que la relació entre la participació ciutadana i la qualitat democràtica és envitricollada, més enllà de l'evidència que estableixen l'ID i la resta d'indicadors. Perquè sí, efectivament, existeixen posicions contraposades en la discussió d'aquest assumpte²⁵ i queda palès que la participació ciutadana compta amb partidaris i detractors.

D'una banda, existeixen arguments que sostenen que la participació ciutadana és un component essencial de la qualitat democràtica, ja que permet als ciutadans tenir un control sobre els seus governs. Rousseau, per exemple, ja exposava a mitjan del segle XVIII –durant els anys previs a la Revolució Francesa– en la seva obra *El contracte social*, que la participació de cada ciutadà alhora de prendre decisions és fonamental perquè l'Estat rutlli correctament. Entenia l'autor que a través del contracte social, com a base del sistema polític, els ciutadans havien de treballar conjuntament per tirar endavant les normes que els havien d'administrar. Era així com Rousseau entenia que l'única forma de poder polític legítim és aquell que troba el seu fonament en la voluntat del poble

És així com, els teòrics contemporanis de la democràcia participativa defensen una visió més àmplia de la participació ciutadana, més enllà del vot cada cert temps per escollir els representants polítics. Entre ells, Benjamin Barber²⁶, critica un excés de liberalisme que, a tenor del seu criteri, ha erosionat les institucions democràtiques, generant cinisme envers el vot i alienació entre els ciutadans. Aquesta crítica destaca que els ciutadans actius políticament es limiten majoritàriament a triar representants, mentre que grans sectors de la població romanen passius. És així com, els defensors de la democràcia

²⁵ MICHELS, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pàg. 275-293.

²⁶ BARBER, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

participativa argumenten que la participació no només dóna veu als ciutadans en les decisions, sinó que també compleix altres funcions essencials per a la democràcia.

En primer lloc, pot destacar-se la funció educativa, afirmant que la participació millora les capacitats cíviques dels ciutadans i els converteix en agents més competents en la presa de decisions públiques. A parer meu, si el ciutadà forma part i conviu en un entorn on la participació en els assumptes públiques és a l'ordre del dia, se li desenvoluparà la necessitat d'estar suficientment format per tal d'incloure's com a part d'aquest engranatge.

En segon lloc, es posa en valor la seva funció integradora, ja que es considera que la participació contribueix al desenvolupament de virtuts cíviques i al sentiment de pertinença dels ciutadans a la comunitat, fet que els fa sentir més responsables de les decisions públiques, de les quals n'han format part durant el procés de deliberació. En aquesta línia, sostenen que pot ajudar a garantir que les polítiques públiques responguin millor a les necessitats dels ciutadans.

Finalment, se subratlla la contribució de la democràcia participativa a un major grau d'acceptació de les decisions per part dels ciutadans, basant-se en la idea que la participació és crucial per establir regles acceptades per tothom, que perdurin en el temps. Es posa de manifest que si els ciutadans formen part dels mecanismes de presa de decisions, que en última instància prendran els representants polítics, la confiança entre el govern i el poble augmentarà en veure, aquests últims, l'aplicació de les mesures de les quals n'han estat partícips.

D'altra banda, trobem també arguments en la direcció que la participació ciutadana no és necessàriament un indicador de la qualitat democràtica²⁷, ja que hi pot haver casos en què els ciutadans no estiguin interessats en participar en la política, i d'estar-ho no tenen els coneixements suficients com per prendre decisions amb encert. En aquest sentit, teòrics com Sartori, consideren que la participació massiva del poble podria conduir, fins i tot, cap al totalitarisme, com va succeir, per exemple, amb l'arribada al poder de Hitler. Raó per la qual advoca per un anàlisi cautelós sobre l'augment de la participació ciutadana, plantejant la possibilitat que, en alguns supòsits, aquest increment pugui donar lloc a

²⁷ ÖZDEN, M. (2023). Active participation or legal obligation? A qualitative study of the effectiveness of participatory methods designed for local participation. *Quality & quantity*, pàg. 1–22.

visions polítiques més autoritàries i, per tant, posar en perill el consens democràtic sobre les regles fonamentals²⁸.

Una primera consideració, té a veure amb el contingut d'allò que es consulta als ciutadans mitjançant els mecanismes de participació ciutadana. A tall d'exemple, els suïssos –tan sols homes aleshores– a mitjan del segle XX varen votar en referèndum per primera vegada sobre el sufragi femení. El resultat global no va ser favorable, malgrat en alguns cantons on va imposar-se el “sí” varen començar a implementar mesures en favor dels drets polítics de les dones. Una dècada més tard, el 1971, de nou preguntats pel mateix assumpte, els homes suïssos varen acceptar el dret a vot de les dones²⁹.

En vista de fets com l'exposat, sorgeix el debat sobre quines qüestions es poden plantejar a través dels mecanismes de participació ciutadana. Realment, és molt discutible que els ciutadans, mitjançant referèndums o altres mecanismes de participació, puguin o hagin de modificar els principis fonamentals de l'Estat de dret, l'imperi de la llei i els drets fonamentals. Experiències com la suïssa posen sobre la taula els límits i les complexitats d'aquesta forma de participació –en aquest cas directa– fent emergir una disjuntiva sobre fins a on s'hauria de permetre que el ciutadà influeixi, directament, en qüestions crucials del sistema jurídic i els drets fonamentals.

Una segona consideració, és que existeix el perill que grups d'interès o de pressió, financin les iniciatives de democràcia directa. Andreas Dür, sosté que “un grup d'interès que estigui fortament a favor d'una política específica, però que sigui incapaç de convèncer els responsables de la presa de decisions per tirar-la endavant, pot intentar tenir un impacte indirecte en la presa de decisions mobilitzant i configurant l'opinió pública”³⁰. El professor destaca la possibilitat que un grup d'interès amb una forta inclinació cap a una política específica, però que troba dificultats per persuadir els responsables de la presa de decisions per implementar-la, pugui buscar un impacte indirecte mobilitzant i modelant l'opinió pública.

En aquestes circumstàncies, si apliquem aquesta perspectiva a la recerca en qüestió, es planteja el cas en què aquests grups d'interès intentin, per exemple, a través de la

²⁸ SARTORI, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.

²⁹ GESLEY, J. (2021). 50 Years of Women's Suffrage in Switzerland. *Library of Congress*.

³⁰ DÜR, A. (2019). How interest groups influence public opinion: Arguments matter more than the sources. *European Journal of Political Research*, 58, pàg. 514-535.

ciutadania, presentar una iniciativa legislativa popular –en països on existeix aquesta figura de participació directa–. Ara bé, la preocupació rau en el fet que aquests grups podrien emprar aquest mecanisme no tant per promoure el bé comú, sinó per afavorir exclusivament els seus interessos particulars, usant aquella part de la població menys formada i informada. Aquest fet posa de relleu la necessitat de vetllar per la integritat dels processos democràtics i prevenir possibles manipulacions que puguin distorsionar el propòsit original d'aquesta forma de participació ciutadana.

Una tercera consideració té a veure amb el risc que les iniciatives de democràcia directa, en lloc de complementar les accions del govern representatiu, les desplacin. Aquesta preocupació se sustenta en la idea que, en certes circumstàncies, la democràcia directa podria conduir a un excés d'influència popular que pot ser desestabilitzador per al sistema.

En altres paraules, hi ha el risc que les iniciatives ciutadanes, quan es converteixen en la norma, puguin minimitzar el paper dels representants electes i dels processos democràtics representatius. Si totes les polítiques són decidides directament pel poble, això podria conduir a una falta de professionalitat i experiència en la presa de decisions, ja que els ciutadans podrien no estar suficientment informats o capacitats com es pressuposa que han d'estar els decisors públics. Aquest fet podria afectar la qualitat de les polítiques i la seva implementació. Per això, la democràcia directa pot actuar com un complement a la representativa, però no com una substituta.

Tenint en compte doncs que és crucial que els ciutadans puguin expressar les seves opinions quan l'executiu no actua en el seu interès, també és essencial considerar com aquestes iniciatives poden afectar altres àmbits. L'objectiu és assegurar que la col·laboració entre ciutadans i governs democràtics sigui constructiva i no generi conflictes innecessaris. En altres paraules, els ciutadans han de ser vistos com a socis en el procés democràtic, contribuint amb perspectives que l'enriqueixin, enlloc de ser percebuts com a oponents que poden desvirtuar la funció original del sistema. Aquesta dinàmica col·laborativa és fonamental per mantenir la salut i l'eficàcia de la democràcia.

Per acabar, una última consideració, que no és cabdal però cal posar sobre la taula és la relacionada amb la percentatge de la població que s'implica en els processos de participació ciutadana. A mode d'exemple, l'any 2010 a Barcelona es va dur a terme un

procés participatiu on la ciutadania podia votar en una consulta popular sobre la possible reforma de l'avinguda Diagonal de la capital catalana. La votació comptava amb tres opcions, dues que contemplaven la reforma –incloent-hi la unió del tramvia– i una que no³¹.

L'opció clarament guanyadora va ser la que apostava per mantenir l'avinguda tal i com estava, amb prop d'un 80% de suport. Ara bé, malgrat la participació va ser del 12,17% sobre el cens d'electors³², els resultats van tenir conseqüències polítiques en el govern municipal³³.

En aquesta conjuntura, és precís plantejar-se si realment podem afirmar que una participació tan limitada reflecteix veritablement la voluntat del poble, ja que la representativitat dels resultats pot posar-se en dubte, quan tan pocs ciutadans se'n fan partícips. Essent conscients que si la participació no és obligatòria, i la concebem, per tant, com un dret dels ciutadans, la legitimitat del resultat no hauria de veure's afectada si el procediment s'ha fet correctament per part dels òrgans competents.

Per aquesta raó, com es diu a l'inici, no es tracta d'un punt essencial, sinó d'un factor orientatiu a prendre en consideració. Caldria observar si la manca de participació és permanent en el temps o succeeix de manera puntual, ja que hi ha molts factors que poden influir-la, com l'existència –o no– de garanties o la cultura política de l'Estat en qüestió.

A tall de conclusió, s'aprecia que l'avaluació de la participació ciutadana com a indicador de qualitat democràtica presenta desafiaments i cavil·lacions. Hi ha veus que consideren que la participació és fonamental per assegurar el control ciutadà i enfortir la democràcia, mentre d'altres adverteixen sobre possibles problemes i limitacions. Tot, sense oblidar que la visió que es prioritza en les avaluacions, com la realitzada per l'ID de l'EIU i la resta d'indicadors, destaca els elements institucionals i estructurals, posant la participació ciutadana en un paper secundari.

³¹ Europa Press Catalunya. (2010). Hereu llança la consulta per a reformar la Diagonal amb molts dubtes a l'aire. *Europa Press Catalunya*.

³² Ajuntament de Barcelona. (2010). Estadística i difusió de dades. Consulta ciutadana de la Diagonal. *Oficina Municipal de Dades*.

³³ La Vanguardia. (2010). El fracàs de la consulta de la Diagonal s'endú per davant el Primer Tinent d'Alcalde. *La Vanguardia*.

Alhora, si bé és cert que hi ha punts on la participació ciutadana pot facilitar l'enfortiment i millora del sistema democràtic; és clau considerar diversos aspectes rellevants –que poden posar en entredit aquest ideal– com ara, la naturalesa de les qüestions sotmeses a participació ciutadana i els límits d'aquesta participació en la presa de decisions fonamentals, la influència de grups d'interès que puguin posar en perill la integritat del procés democràtic o la baixa participació que en alguns casos planteja interrogants sobre la implementació dels resultats. Amb tot, s'ha de ponderar com les iniciatives de democràcia directa es relacionen amb la democràcia representativa, sense que això suposi una substitució *de facto*.

2. EL REFERÈNDUM COM A MECANISME DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

La Reial Acadèmia Espanyola defineix el referèndum com un “procediment pel qual se sotmeten al vot popular decisions polítiques d’especial transcendència”³⁴. A aquesta definició etimològica cal afegir-li contingut polític, ja que es tracta d’una forma de participació ciutadana en la qual tot el cos electoral té l’oportunitat de votar afirmativament, negativament o en blanc sobre un text normatiu, decisió o pregunta d’interès públic. Es diferencia d’altres formes de consulta popular perquè s’encarrega de recavar l’opinió del cos electoral a través d’un procediment electoral, amb el cens com a base gestionada per l’Administració electoral.

Aquesta diferenciació és rellevant, ja que el concepte de referèndum difereix del d’una consulta popular. Sovint, de manera poc acurada, es fan servir de manera sinònima però tenen finalitats i usos diferents en el sí de la participació ciutadana. Sobre aquesta matèria, el Tribunal Constitucional espanyol en la *STC 103/2008, d’11 de setembre*, va establir que la principal diferència és que el resultat d’un referèndum és imputable a tot el cos electoral, fet que no ocorre en les consultes populars. És per això que en termes biològics cataloga les consultes populars de *gènere* i els referèndums d’*espècie* de consulta.

En aquest sentit, es considera la relació entre la consulta popular i el referèndum com anàloga a la classificació biològica de gènere i espècie. Així com el gènere abasta un conjunt més ampli d’organismes que comparteixen característiques generals, la consulta popular engloba diverses formes de participació ciutadana on es busca conèixer l’opinió de la població. Aquesta classificació més general podria incloure enquestes, audiències públiques o altres modalitats d’interacció entre la ciutadania i l’àmbit polític.

Dins d’aquest gènere, l’espècie referèndum es presenta com una forma específica i única de consulta popular. Similar a com una espècie biològica té atributs distintius que la diferencien i defineixen dins del seu gènere, el referèndum es distingeix per la seva naturalesa vinculant i la seva limitació a un procediment electoral formal. En aquest sentit, el referèndum esdevé una entitat singular dins de l’espectre més ampli de participació ciutadana, amb característiques i propòsits particulars que el diferencien d’altres formes de consulta popular.

³⁴ Real Academia Española. (2023). Referéndum. *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed.

Hi ha diversos elements a valorar en la celebració d'un referèndum. Segons la sentència citada, no es tracta d'una consulta que pretengui recavar l'opinió de qualsevol col·lectiu sobre una temàtica d'interès públic a través de qualsevol procediment, sinó que es tracta d'un tipus de consulta "l'objecte de la qual es refereix estrictament al parer del cos electoral [...] conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens, gestionat per l'Administració electoral i assegurat amb garanties jurisdiccionals específiques"³⁵.

De fet, l'any 2020 la Comissió Europea per a la Democràcia a través del Dret –més coneguda com a Comissió de Venècia– va revisar i aprovar unes noves directrius per a la celebració de referèndums, renovant les darreres, que dataven de l'any 2007. Va servir-li de base una resolució aprovada per l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, titulada *Actualització de les Directrius per garantir la celebració de referèndums justos als Estats membres del Consell d'Europa*, que pretenia que es prenguessin en consideració algunes qüestions bàsiques que s'exposen a continuació³⁶.

D'una banda, en el context de l'ús del referèndum, és imperatiu concebre'l com un complement al sistema de democràcia representativa, evitant que es converteixi en una alternativa per contornar el parlament. D'una altra, és capital garantir que les preguntes plantejades als electors siguin sempre clares i estiguin sotmeses a un control rigorós previ, assegurant així l'expressió adequada de la voluntat popular. I, finalment, durant la campanya prèvia a la votació referendària és important mantenir un equilibri entre les diferents posicions en relació amb la pregunta. Aquesta fase ha de facilitar als electors l'accés a informació suficient i imparcial perquè puguin formar la seva opinió de manera rigorosa.

En aquest sentit, és primordial entendre que el referèndum no és sinònim de més democràcia per si mateix, sinó un instrument més per prendre una decisió. Les democràcies constitucionals són essencialment representatives, en les quals hi pot haver instruments de democràcia directa, malgrat això no significa que permeti valorar el grau de democràcia d'un país. Allò indicatiu de la democràcia seran aquells elements que l'acompanyin, tal hi com s'ha vist en l'exposició dels indicadors.

³⁵ FJ2 (paràgraf quart), STC 103/2008, d'11 de setembre («BOE» núm. 245, de 10 d'octubre de 2008).

³⁶ LÓPEZ, D. (2021). Las directrices revisadas de la Comisión de Venecia sobre la celebración de referendos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, pàg. 12-35.

D'aquesta manera, s'ha de considerar el referèndum com una eina complementària dins del marc de la democràcia representativa. Aquest mecanisme s'ha d'acomodar al funcionament de les institucions representatives i del parlament, no actuant de forma paral·lela, sinó fomentant la coexistència amb la democràcia representativa.

És més, els referèndums han estat i són utilitzats per governs autoritaris o dictadures per legitimar els seus propis postulats. El seu ús, per tant, no tan sols ha servit al llarg de la història per conèixer i implementar la opinió majoritària dels ciutadans en societats democràtiques, també s'ha emprat com a eina de legitimació de règims on la democràcia és inexistent.

No cal anar massa lluny per trobar referències a règims que han actuat en aquesta línia: els referèndums fets durant la dictadura franquista —emmarcats en aquell artificiós concepte de “democràcia orgànica”³⁷—, celebrats sense cap mena de garanties i on la votació era obligatòria. Aquesta realitat, entre d'altres que podem trobar al llarg de la història³⁸, ens indica “que aquest instrument no ha estat utilitzat sempre com a institució democràtica, sinó per buscar —i forçar— un vot d'adhesió incondicional a una persona o a un règim per afirmar-los en el poder”³⁹.

Aquest exemple reflecteix una estratègia per consolidar el poder i assegurar una aparença de legitimitat; tenint en compte que en aquella època no se celebraven eleccions lliures on els ciutadans poguessin escollir els seus representants polítics, la llibertat d'expressió i manifestació eren reprimides, i els drets polítics, en general, coartats. Per aquest motiu, és vital per aquesta recerca comprendre que “El referèndum no té un sentit unívoc i, com les eleccions, tant pot ser símptoma de bona salut democràtica com de manipulació desenfrenada, tapadora gairebé mai assolida d'aspiracions i realitats totalitàries”⁴⁰, essent el cas del règim franquista una mostra meridiana de manipulació, lluny de la idea de participació ciutadana que se'n té des de la democràcia.

³⁷ El terme “democràcia orgànica” al·ludeix al sistema de representació política que va ser implantat a Espanya durant la dictadura de Franco. Un règim que no acceptava el sufragi universal de les democràcies liberals i rebutjava tant el parlamentarisme com l'existència de partits polítics. Vegis GIMÉNEZ, M. A. (2015). *La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco*.

³⁸ ROMERO, F. (2009). *Campañas de propaganda en dictadura y democracia*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

³⁹ COLLANTES DE TERÁN, M. J. (2022). *Los referéndums franquistas: estudio jurídico*. Ivs Fvgit, 25, 49-70.

⁴⁰ VANACLOCHA, F.J. et LABOA, J. M. (1976). El Referèndum en España. *Historia* 16, 7, pàg. 23-30.

En síntesi, es pot dir que el referèndum representa una modalitat específica de participació ciutadana, diferent de les consultes populars, caracteritzada per la seva vinculació i la formalitat del procediment electoral. Tot i així, malgrat la seva utilització es dona en societats democràtiques per conèixer opinions majoritàries, el referèndum ha estat emprat també per règims autoritaris amb la finalitat de legitimar-los. Aquesta dualitat confereix al referèndum una naturalesa ambigua, podent ser indicatiu de salut democràtica o de manipulació totalitària.

Igualment, cal posar sobre la taula que si bé el referèndum és considerat com una opció útil en moltes ocasions perquè permet a la societat debatre obertament sobre un tema concret en un moment determinat, fomenta l'esperit crític de la ciutadania i el seu interès, i pot apropar la ciutadania a la presa de decisions, fent-la sentir part del procés; també se li poden plantejar algunes crítiques.

Per una banda, divideix artificialment la societat en dues posicions polaritzades, sense possibilitat de situar la decisió final en altres matisos de l'escala de grisos, i per l'altra, trasllada als ciutadans la responsabilitat de decidir sobre qüestions per a les quals podrien no gaudir dels coneixements o formació adequada, obviant així el govern la seva responsabilitat.

Pel que fa el trasllat de la responsabilitat del govern cap a la ciutadania per incapacitat dels representants, una mostra significativa la trobem en la votació sobre la sortida del Regne Unit de la Unió Europea, que va tenir lloc l'any 2016 –i que va desencadenar amb l'abandonament del país del projecte comú europeu–. En aquesta direcció s'expressa Josep M^a Castellà quan sosté que:

Es trasllada al cos electoral una decisió fonamental en lloc de ser presa per les institucions representatives. El recurs al referèndum expressa més una absència de lideratge capaç d'unificar el propi partit i convèncer l'opinió pública sobre una decisió, que es considera convenient pel bé comú, que una forma d'entendre la democràcia, en la qual la participació popular directa ocupa un lloc rellevant en la presa de decisions públiques⁴¹.

Tenint en compte, per tant, la idea del que és un referèndum i dels usos polítics que ha tingut i té, també cal conèixer les seves potencialitats i classificar les diverses classes que podem trobar, a nivell global, tal i com es farà a continuació. Això és així, perquè no tots els Estats legislen o contempen –si és que ho fan– les mateixes modalitats d'aquest

⁴¹ CASTELLÀ, J. M. (2016). El referèndum sobre el Brexit: una historia inacabada. *Revista de Derecho Político*, 97, pàg. 302.

instrument de participació directa. A més, també s'exposaran tota una sèrie de factors que poden condicionar els referèndums, i per tant, que cal tenir presents.

2.1. Classificació dels referèndums a escala global

Els referèndums, com a mecanisme de democràcia directa, són a dia d'avui eines usades en múltiples contextos. No obstant això, en la seva diversitat de formes i funcions, catalogar els referèndums esdevé una tasca complexa, ja que molts criteris s'entrellacen en aquesta classificació, amb variables clau com qui els convoca, quan es realitzen i la seva eficàcia, ja sigui vinculant o no.

Coincideix en aquesta valoració Laurence Morel quan assenyala que els referèndums es poden classificar segons tres variables clau: la seva obligatorietat legal, qui l'inicia –una minoria popular o institucional, el parlament o el govern–, i la capacitat de l'iniciador per sotmetre a votació una proposta⁴². Així, més enllà de les categories, també s'analitzaran les potencialitats intrínseques del referèndum: la ratificació, amb un caràcter plebiscitari, la rectificació, com a element contramajoritari i el trasllat de responsabilitat dels representants a la ciutadania.

Els referèndums, com es pot observar, representen una peça clau en la maquinària de la democràcia directe, permetent als ciutadans votar directament sobre temes d'interès públic. A mesura que analitzem aquest instrument, esdevé evident la necessitat de categoritzar-los per comprendre millor el seu funcionament. En aquest punt abordarem les diverses tipologies i categories de referèndums, explorant factors com l'obligatorietat legal, qui n'inicia el procés i la naturalesa de les propostes sotmeses a votació. Aquesta classificació ens permetrà comprendre les diferents formes que poden prendre els referèndums, proporcionant una base més sòlida en el desenvolupament d'aquest estudi.

Ara bé, tal i com s'ha apuntat anteriorment, malgrat és un xic embrollat fer una categorització dels referèndums, atenent que cada Estat disposa de la seva pròpia legislació, sí que comptem amb algunes classificacions marc que ens poden ser útils per situar aquest instrument de participació ciutadana⁴³. En aquest sentit, la Comissió de Venècia va emetre un informe titulat *Referèndums a Europa – Una anàlisi de les normes*

⁴² MOREL, L. (2018). Référendum et volonté populaire: la critique démocratique du référendum. *Participations*, 20, pàg. 53-84.

⁴³ *Electoral Systems, Institutional Framework & Governance*. (s. d.). The Electoral Knowledge Network.

*jurídiques als estats europeus*⁴⁴ on establia una categorització acurada, basada en els països europeus.

Podem trobar-nos amb referèndums preceptius. En aquests casos, la convocatòria de la votació de l'electorat es realitza seguint les disposicions establertes a la constitució o la legislació vigent del país. Les conseqüències d'aquesta votació solen ser vinculants; si una proposta obté l'aprovació, les autoritats pertinents estan obligades a aplicar-la. Aquest tipus de referèndum acostuma a abordar reformes constitucionals, qüestions de gran rellevància territorial, així com acords internacionals, podent incloure la transferència de poder a organismes internacionals.

A tall d'exemple, trobem que en l'actual Constitució Alemanya, en relació una eventual reforma de la seva delimitació territorial, es preveu la celebració d'un referèndum obligatori. L'art. 29.2 del text constitucional alemany disposa que “Les revisions de la divisió existent en *Länder* s'efectuaran mitjançant una llei federal, que haurà de ser confirmada per referèndum”. Així doncs, de voler crear o modificar la divisió territorial alemanya a nivell federal, caldrà ratificació dels ciutadans via referèndum, essent-ne la seva celebració una obligatorietat.

També existeixen els referèndums facultatius o a petició d'una autoritat. Aquesta classe de votació —que pot ser vinculant o no— es convoca mitjançant una petició que pot provenir del govern (executiu) o d'un grup de diputats (legislatiu). Serà responsabilitat del govern decidir sobre la celebració d'un referèndum relacionat amb temes d'importància política. Aquesta decisió pot estar motivada per la pressió popular que exigeix la celebració d'un referèndum o per divisions internes dins del propi govern en relació amb el tema en qüestió.

En aquest supòsit, s'hi poden encabir els referèndums que diversos països de la Unió Europea varen impulsar per ratificar *El Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa*, sense tenir la necessitat de fer-ho i en considerar que era una qüestió suficientment rellevant per conèixer l'opinió dels ciutadans, com és el cas espanyol⁴⁵. Es tracta de votacions que poden no tenir caràcter legalment vinculant, però que resultaria políticament complex per a un govern ignorar-ne els resultats.

⁴⁴ DEL MONTE, M. (2022). *Referendums on EU issues*. European Parliamentary Research Service.

⁴⁵ ROMERO, J. M. (2005). El «sí» vence por mayoría aplastante en un referéndum que registra una abstención del 57%. *El País*.

Val a dir, que no en tots els supòsits això va ser així. Hi ha Estats que sí requerien d'un referèndum preceptiu per aprovar aquest tractat, tenint en compte que l'aprovació podia implicar la modificació de la seva constitució o que, en casos de cessió de sobirania del país a la Unió Europea, així ho contempla el seu ordenament intern, essent aquest el cas irlandès —que no va arribar a celebrar la votació per la negativa prèvia de França i Països Baixos a aquest tractat—.

Altrament, en una línia allunyada de qüestions europees s'hi troba França, ja que la seva Constitució estableix en l'art. 89 que “La iniciativa per a la revisió de la Constitució pertany al president de la república, a proposta del primer ministre i als membres del parlament [...] La revisió és definitiva després d'haver estat aprovada en referèndum. No obstant això, el projecte de revisió no se sotmet a referèndum quan el president de la república decideix sotmetre'l al parlament”, atorgant-li l'opcionalitat a aquest tipus de referèndum.

Així mateix, ens trobem també amb referèndums a petició d'una part de l'electorat. Bàsicament, es poden subdividir en dues categories: la iniciativa popular en sentit estricte i el referèndum opcional ordinari. En ambdós supòsits es genera una votació sense que una autoritat n'hagi pres la decisió.

Pel que fa la primera subcategoria, un grup de ciutadans pot plantejar un text per la seva aprovació, abans no ho hagi discutit ni aprovat cap autoritat, atorgant així a la ciutadania la capacitat d'incidir en les polítiques de l'Estat en qüestió. Contràriament, pel que fa la segona subcategoria, aquesta es basa en impugnar un text ja aprovat per l'Estat, essent-ne el màxim exponent el referèndum abrogatiu.

En aquest supòsit, “El referèndum abrogatiu és una disposició excepcional i facultativa que, al marge del Parlament, permet la intervenció directa dels ciutadans en el procés legislatiu per anul·lar, si s'escau, normes en vigor”⁴⁶. Bé és cert, però, que aquesta tipologia de referèndum es pot considerar una extensió del principi indirecte, si tenim en compte que els ciutadans tan sols intervenen si els polítics que ostenten el mandat representatiu no actuen de manera correcta.

⁴⁶ AGUILERA DE PRAT, C. (1988). Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano. *Revista de Estudios Políticos*, 59.

Itàlia, és el país europeu que més destaca per la celebració d'aquesta mena de consultes⁴⁷. De fet, la Carta Magna italiana estableix en l'art. 75 que “Es pot celebrar un referèndum general per derogar, totalment o parcialment, una llei o una mesura amb força de llei, quan així ho sol·licitin cinc-cents mil electors o cinc consells regionals”. L'últim que es va celebrar va tenir lloc l'estiu del 2022, i contenia cinc preguntes relacionades amb diferents àmbits de la justícia⁴⁸.

Explorar les diverses tipologies de referèndums amb l'objectiu de comprendre la seva funcionalitat dins del marc de la democràcia participativa és necessari. A més, la classificació establerta per la Comissió de Venècia proporciona una perspectiva més detallada, que té el seu fonament en pràctiques europees. Aquest anàlisi subratlla la diversitat de les formes de participació ciutadana mitjançant referèndums, que es configuren de manera específica segons les lleis i pràctiques de cada país.

2.2. Factors que poden condicionar els referèndums

Tota vegada que coneixem la institució i modalitats del referèndum, com a instrument de participació ciutadana, ens endinsarem en l'anàlisi dels factors determinants que poden influir en aquests processos democràtics. Com ja s'ha dit, la gestió de l'univers que envolta els referèndums té certa complexitat i aquests poden veure's afectats per diversos factors⁴⁹.

Un *primer element* que pot ser determinant en la celebració d'un referèndum és el desenvolupament i contingut de la campanya electoral, essent com és “una eina de publicitat i un instrument de control”⁵⁰. Tota vegada, que no pot menystenir-se el paper de les elits d'un país, per la seva posició econòmica i mediàtica, en la influència que poden infligir en la ciutadania durant el desenvolupament del referèndum⁵¹.

D'una banda, una campanya pot ser considerada com a eina de publicitat perquè, més enllà de tenir una funció merament informativa busca persuadir els votants, sovint apel·lant directament a les seves emocions⁵² —essent-ne les principals, o bé la il·lusió o

⁴⁷ Italy. (s.d.). Centre for Research on Direct Democracy.

⁴⁸ Punto di Incontro. (2022). Il CGIE invia informazioni sul referendum di giugno. *Punto di Incontro*.

⁴⁹ DE VRESSE, C. H. (2007). *The Dynamics of Referendum Campaigns*. Palgrave Macmillan.

⁵⁰ MARTÍNEZ, F. (2008) *¿Por qué important las campañas electorales?* Centro de Investigaciones Sociológicas.

⁵¹ LUPA, A. et JOHNSON, R. (2001). Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums. En: MENDELSON, M. et PARKIN, A., *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Basingstoke y Nueva York, Palgrave, pàg. 169-190.

⁵² AIRA, T. (2020). *La política de les emocions*. Arpa.

bé la por—. Amb això, és necessari i essencial que els electors disposin d'informació precisa i imparcial per tal que puguin prendre la millor decisió pels seus interessos. De l'altra, com a instrument de control, ja que les campanyes es fan servir per dirigir l'atenció cap a certes qüestions que els polítics i governants consideren rellevants.

A propòsit de les campanyes, cal tenir en compte que no podem percebre-les ni analitzar-les tan sols com un cúmul de peces separades —actes, cartells, marxandatge i altres— sinó que tots els elements que la conformen tenen un sentit comú que respon a una estratègia de cara a la votació que s'ha de celebrar⁵³.

Val a dir, que la campanya electoral —així com la celebració del propi referèndum— s'enfocarà d'una manera o altra en funció del context polític i social del moment, essent aquest un *segon element* rellevant. El clima existent en el país en qüestió, incloent-hi la situació econòmica, social o laboral, entre d'altres, influeix en la percepció que els ciutadans tindran de la votació i el paper que n'adoptaran. De la mateixa manera, que els posicionaments contraposats entre els partits polítics, entre les diverses opcions que presenti la consulta, també incidiran i es traslladaran a la ciutadania.

Aquest darrer punt pot condicionar el *tercer element* d'importància, entre d'altres ítems, que té a veure amb la participació dels ciutadans en la votació. S'ha apuntat anteriorment, el nombre de ciutadans que acudeixi a votar serà determinant pels efectes posteriors, a nivell de legitimitat i de gestió política del resultat. Cal tenir en compte que la Comissió de Venècia, en l'informe —ja citat— sobre bones pràctiques en la celebració de referèndums es recomana no preveure un quòrum de participació per diverses raons. Entre elles, perquè s'assimila als electors que s'abstenen amb aquells que voten que no, un fet que pot generar complicacions en l'aplicació posterior del resultat.

Per un cantó, queda clar que el resultat d'aquells referèndums que comptin amb un quòrum de participació i no assoleixin el nivell mínim fixat, el seu resultat serà invàlid o no vinculant. Tot destacant que no es tracta d'un recurs emprat habitualment, pels motius esgrimits.

Per l'altre, es dona el cas de múltiples votacions on, malgrat no hi ha un mínim exigít; o bé, la ciutadania per desinterès —o d'altres raons— no assisteix a les urnes, o bé, l'oposició fa una crida a l'abstenció per boicotejar la votació. Una mostra d'aquests supòsits és la

⁵³ HERREROS, M. (1986). *Referéndum de la reforma política: 1976*, en AA.VV. (1986): 1976-1986: Diez años de publicidad política, Madrid, Ayuntamiento, pàg. 24.

del referèndum sobre la independència de Puerto Rico l'any 2017, on tan sols el 22% de la població va exercir el seu dret a vot. Aquest resultat va ser aprofitat per l'oposició per carregar contra el govern d'aleshores⁵⁴. El mateix havia succeït feia cinc anys, quan en una consulta del mateix caire, més del 30% dels electors va votar en blanc, generant dubtes sobre la legitimitat del resultat.

Altrament, un *quart element* que també incideix en el resultat de les votacions és la redacció de la pregunta que es plantegi. Així ho indica, novament, la Comissió de Venècia, tot recomanant que un òrgan imparcial hauria de revisar qualsevol pregunta proposada sobre el referèndum per assegurar-se que és clara, accessible i imparcial. Alhora que es recomana que les opcions binàries siguin les principals, més enllà del “sí” i el “no”, apunta que les opcions múltiples hi puguin tenir cabuda.

Aquest punt és important, ja que el plantejament de la pregunta pot condicionar el ciutadà en la seva decisió. Un exemple proper, de pregunta mal formulada, és el del referèndum consultiu que va impulsar el govern espanyol, l'any 1986, per decidir si l'Estat havia de continuar formant part de la OTAN. En aquest cas, abans de la pregunta “Considera convenient per Espanya permanéixer en l'Aliança Atlàntica en els termes acordats pel Govern de la Nació?”, hi constava redactat un preàmbul on es plasmava l'opinió favorable del govern de continuar dins d'aquesta organització, condicionant així el vot dels ciutadans⁵⁵.

Finalment, el marc jurídic i legal fa referència al *cinquè element* cabdal de condicionament d'un referèndum. Les lleis que el regulen, incloent-hi els requisits per a la seva convocatòria, poden influir en la seva efectivitat i acceptació. També són fonamentals les garanties jurídiques, la presència o absència d'aquestes; així com, que la votació compti amb una supervisió independent i processos de reclamació posterior, pot afectar la confiança en el procés.

És aquí on també es pot prendre en consideració la rellevància de qui convoca la votació, si és el president del govern, una minoria parlamentària o els propis ciutadans. Aquest fet, també en condicionarà el seu desenvolupament.

⁵⁴ BBC Mundo. (2017). Puerto Rico vota a favor de convertirse en el estado 51 de Estados Unidos en un referendo no vinculante con baja participación. BBC Mundo.

⁵⁵ DEL CASTILLO, C. (2016). Crónica de un engaño: 30 años del referéndum de la OTAN. *Diario Público*.

En aquesta apartat, s'han examinat els diversos elements que poden influir en la dinàmica dels referèndums. La campanya electoral, el context polític i social, la participació, la redacció de la pregunta i el marc jurídic i legal són components clau que poden condicionar els resultats i la percepció de l'opinió pública envers el referèndum. Aquest anàlisi subratlla l'heterogeneïtat d'aquest instrument de participació directa, així com la importància de considerar múltiples factors en la seva comprensió.

3. ESTUDI DE CASOS: SUÏSSA I ESPANYA

Suïssa i Espanya són, com ja s'ha esmentat, dues democràcies on la pràctica del referèndum és molt diversa. Mentre a Suïssa la consulta a la població és molt habitual, només cal veure com des dels anys vuitanta ençà hi ha hagut al voltant de 360 votacions nacionals⁵⁶, a Espanya en els quaranta-cinc anys de vigència de la Constitució només se n'han convocat 2, com es veurà més endavant. No obstant, no és aquesta una dada que qualifica la democràcia *per se*.

Si prenem com a referència l'ID d'ambdós països, aquests s'emmarquen dins del que s'anomenen democràcies plenes⁵⁷. Si bé la Confederació Helvètica es troba en la part alta de la forquilla, l'Estat espanyol se situa en la part baixa. És més, així ho reflecteixen les puntuacions obtingudes els darrers anys –com ens mostra la taula que hi ha a continuació– on Suïssa obté una puntuació mitjana de 9,00 mentre que la d'Espanya és lleugerament inferior, i se situa en un 8,12.

	2022	2021	2020	2019	2018	2017	$\bar{X}$
Suïssa	9,14	8,90	8,83	9,03	9,03	9,09	9,00
Espanya	8,07	7,94	8,12	8,18	8,08	8,30	8,12

Taula 1. Evolució de les puntuacions de Suïssa i Espanya. Elaboració pròpia. Font: ID de l'EIU 2022

És important contextualitzar si les diferències de puntuació observades són un fenomen puntual o un patró que es repeteix, fet que ens permet identificar si la diferència de qualitat democràtica entre Suïssa i Espanya és consistent al llarg del temps o si es deu a circumstàncies específiques que podrien ser temporals. La importància d'aquest anàlisi rau en la voluntat d'evitar conclusions precipitades o generalitzacions que podrien no reflectir la realitat amb precisió. En aquest cas, la distància entre ambdós països es manté constant.

D'aquesta manera, en la taula que es mostra tot seguit, s'hi pot observar la puntuació obtinguda per cadascun dels dos Estats, l'any 2022, en l'ID. Aquest resultat queda

⁵⁶ Confédération suisse. (s.d.). Droits Politiques. Votations. Répertoire chronologique.

⁵⁷ Segons l'ID es distingeixen per la salvaguarda sòlida dels drets civils i polítics, la conducció d'eleccions lliures i justes, una participació ciutadana àmplia i la presència d'actors polítics amb llibertat per competir. A més, en aquests països hi regna l'imperi de la llei, exhibeixen un sistema judicial independent i una funcionalitat transparent de les seves institucions democràtiques.

desglossat en base les cinc categories que l'indicador avalua: procés electoral i pluralisme, funcionament del govern, participació política, cultura política i llibertats civils i drets humans.

	Procés electoral i pluralisme	Funcionament del govern	Participació política	Cultura política	Llibertats civils i DDHH	$\bar{X}$
Suïssa	9,58	9,29	8,33	9,38	9,12	9,14
Espanya	9,58	7,50	7,22	7,50	8,53	8,07

Taula 2. Comparativa per categories de les puntuacions entre Suïssa i Espanya de l'any 2022.

Elaboració pròpia. Font: ID de l'EIU 2022

En aquesta taula, pel que fa el procés electoral i el pluralisme, tots dos països obtenen una puntuació excel·lent. No és baladí, ja que el marc legal d'ambdós països garanteix la celebració d'eleccions lliures i competitives, fetes a través de sufragi universal i on es garanteixi la igualtat davant la llei en la concurrència electoral, així com els drets de l'oposició. En aquest sentit, es té en compte que els mecanismes de traspàs de poder estiguin ben regulats constitucionalment i que la lliure associació en partits polítics i entitats civils estigui blindada.

En relació el funcionament del govern, la diferència és prou significativa, de quasi dos punts. En aquesta categoria es hi són valorats aspectes com que en l'exercici del poder existeixi un sistema efectiu de *checks and balances* –és a dir, controls i contrapesos que afermin una separació de poders efectiva–. Així mateix, es contempla la influència que els militars o organitzacions alienes poden tenir sobre el govern i la confiança de la ciutadania envers el poder polític. La transparència, l'accés a la informació pública, els mecanismes de rendiment de comptes i la lluita contra la corrupció són qüestions que també es tenen en compte. En aquest punt, Espanya, a diferència dels suïssos, té força marge de millora, així com deures pendents en matèria de corrupció⁵⁸ i de blindatge de la separació de poders⁵⁹.

⁵⁸ Expansión. (2022). Crece la percepción de corrupción entre los españoles. *Expansión*.

⁵⁹ GIL, R. (2022). El año en que la justicia se enmarañó con la Justicia: “¿donde está la separación de poderes?” *Radio Televisión Española*.

Pel que fa la cultura política, la diferència entre Suïssa i Espanya també és substancial, essent la categoria on més es distancien. En aquest àmbit, s'examina la cohesió social i el consens en el funcionament democràtic –punt on l'Estat espanyol té feina a fer, segurament influït pels resultats discrets del punt anterior–. També es valoren les preferències de la ciutadania en diversos aspectes com: l'existència de líders més forts on la capacitat d'incidència del parlament sigui menor, la percepció sobre si la democràcia és capaç d'abordar eficaçment l'ordre públic i si la tecnocràcia és preferible. En aquesta línia, també se sospesa el suport general a la democràcia i la separació entre l'església i l'Estat. És en aquesta categoria on Suïssa obté la seva segona millor puntuació, i no és d'estranyar, ja que, per exemple, el país abraça i és capaç de gestionar la multiculturalitat i el multilingüisme en un sentit positiu que els cohesioni⁶⁰.

Val a dir, que en matèria de llibertats civils i drets humans tots dos països es troben en una bona posició, essent la suïssa lleugerament superior. Aquesta categoria s'encarrega de qualificar el grau de la llibertat de premsa i expressió, el lliure accés a internet, la protecció dels drets humans i la tolerància i llibertat religiosa. Amb tot, tenint en compte també altres qüestions, com la propietat privada.

Finalment, però no per això menys rellevant, en aquesta taula hi destaca clarament la participació política, però no pas en positiu, sinó essent la categoria amb una puntuació inferior. Això succeeix en ambdós països, però és especialment rellevant veure-ho a Suïssa, on segons l'opinió pública es tracta d'un dels països del món amb un nivell més alt de democràcia, ja que els seus ciutadans participen activament de les decisions polítiques.

Si bé és cert, que en comparació amb Espanya, certament, els suïssos tenen una participació més activa en els afers polítics del país, existeix marge de millora i aquesta puntuació ens demostra que no tot en democràcia ha de centrar-se en la participació política i en l'ús que es fa dels referèndums. Així mateix, aquesta dada ens demostra que malgrat un país no excel·leixi en aquest àmbit, el resultat global pot ser igualment satisfactori, i que no es tracta, per tant, de l'element més rellevant a tenir en compte alhora de classificar el grau de democràcia d'un país.

⁶⁰ The Economist. (2022). Switzerland is a model of a multilingual State. *The Economist*.

Puc afirmar doncs que, com s'ha vist al llarg d'aquest estudi, la qualitat de la democràcia no es mesura únicament pel nombre de referèndums celebrats. La qualitat democràtica es deriva de la participació efectiva dels ciutadans, la transparència, el respecte pels drets fonamentals i, en definitiva, de la robustesa de l'Estat de dret i els procediments emprats. Suïssa i Espanya tenen models democràtics diferents, i la seva eficàcia no es pot reduir només a la freqüència dels referèndums.

Factors com la participació ciutadana en altres àmbits, el respecte envers els drets civils i polítics, la divisió de poders, la cultura política i els rendiments de comptes també són crucials per avaluar la qualitat democràtica. Per tant, a parer meu no es pot afirmar que Suïssa gaudeixi d'un major grau de democràcia basant-se només en el nombre de referèndums celebrats. És necessari analitzar un conjunt més ampli de factors i considerar les circumstàncies particulars de cada país, com s'ha fet. En aquest aspecte, veurem com l'organització de l'Estat i el govern, i la regulació del referèndum com a eina de democràcia directa; poden influir en l'ús que se li'n doni.

3.1. L'ordenació de l'exercici del poder: forma de govern i forma d'Estat

Suïssa i Espanya es configuren com dues democràcies constitucionals amb formes de govern parlamentari i d'Estat descentralitzat, que tenen matisos. A més, la seva història i evolució constitucional ha transitat per camins dissemblants, i és rellevant conèixer-la per entendre el perquè de les diferències existents en l'ús de la participació directa.

A nivell constitucional, la Confederació Helvètica va aprovar el seu primer text l'any 1848, on ja s'instaurava un Estat federal format per vint-i-dos cantons sobirans i es contemplava en el Capítol III –concretament, en els art. 113 i 114– l'ús del referèndum i de la iniciativa popular com a mecanisme necessari per a la reforma constitucional. Així mateix, l'any 1874 els suïssos varen aprovar una nova Constitució Federal, que va incorporar la creació d'un nou cantó als ja existents i va ampliar el contingut dels mecanismes de participació directa sobre la revisió constitucional, compresos en el Capítol III.

Durant la dècada de 1990, Suïssa va emprendre una revisió completa i una actualització de la seva Constitució Federal. Aquesta revisió va ampliar a vint-i-sis el nombre de cantons i incloïa la codificació del dret constitucional no escrit, que anteriorment estava contingut en les decisions de la Cort Suprema Federal. Va ser aprovada pel poble i pels

propis cantons el 18 d'abril de 1999, amb majories del 59,2% i 14 dels 26 cantons respectivament. Aquesta revisió va substituir la Constitució Federal anterior, del 29 de maig de 1874, tot incorporant disposicions actualitzades, incloent-hi articles sobre drets fonamentals que abans només es trobaven establerts en decisions del Tribunal Suprem Federal i en comentaris legals⁶¹. Des d'aleshores, i a través d'iniciativa popular, hi ha hagut tretze reformes constitucionals⁶².

Suïssa s'organitza doncs, com un Estat d'estructura federal, conformat per vint-i-sis territoris sobirans⁶³: els cantons. Cada cantó té la seva pròpia legislació i decideix, per exemple, la seva taxa impositiva, per als impostos cantonals, la formació i contractació de professors, l'organització i ubicació de la policia, entre d'altres qüestions. Les eines ciutadanes per a l'expressió política també poden variar d'un cantó a un altre, tenint cada territori la seva pròpia constitució.

Els suïssos compten amb una forma de govern basada en la democràcia consensual⁶⁴, que es caracteritza per dos elements principals. En primer lloc, l'executiu es basa en una extensa coalició, l'objectiu de la qual és involucrar totes les forces polítiques significatives en la gestió governamental, compartint la responsabilitat política amb cadascuna d'aquestes forces. En segon lloc, la dinàmica política dins d'aquesta àmplia coalició es caracteritza per una orientació cap a la negociació constant i el consens, que dona nom a aquesta modalitat democràtica.

Es tracta d'una república federal amb una estructura parlamentària, on el Consell Federal exerceix la funció executiva, essent aquest un òrgan col·legiat format per set membres, on les decisions són preses per consens. Aquests membres, anomenats consellers federals, són designats per l'Assemblea Federal, que és escollida pel poble. L'assemblea és qui, anualment, escull també el president i vicepresident de la Confederació d'entre els set

⁶¹ HOTTELIER, M. (2001). La Constitution fédérale suisse et les droits sociaux. *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, 27, pàg. 9-29.

⁶² Confédération suisse. (s.d.). Initiatives populaires acceptés par le peuple et les cantons.

⁶³ D'aquests vint-i-sis, a sis se'ls anomena mitjos cantons, perquè només tenen un escó en lloc de dos al Consell d'Estats, i només representen la meitat en votacions federals.

⁶⁴ LINDER, W. et MUELLER, S. (2021). Consensus Democracy: The Swiss System of Power-Sharing. *Swiss Democracy: Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*, pàg. 167-207.

consellers federals. Aquesta assemblea està composta pel Consell Nacional i el Consell dels Estats⁶⁵.

El Consell Nacional és la cambra baixa del país. La conformen 200 consellers nacionals, que s'escullen d'entre tots els cantons, tota vegada que actuen de circumscripció electoral. Cada territori disposa, com a mínim, d'un representant i la resta són repartits de manera proporcional en funció de la seva població. En canvi, el Consell d'Estats és la cambra alta, i compta amb quaranta-sis consellers que representen a tots els cantons.

En el cas espanyol, la primera Constitució va promulgar-se l'any 1812 –també coneguda com la Constitució de Cadis–, però a diferència de la suïssa no va ser referendada pel poble i tampoc no incorporava l'institut del referèndum. Des d'aleshores, varen existir múltiples canvis constitucionals, però no va ser fins l'aprovació de la Constitució de la Segona República, l'any 1931, que en el seu art. 66 es va incorporar la figura del referèndum.

Posteriorment, a finals de la dècada dels setanta, va ser quan Espanya va experimentar un procés de transició cap a la democràcia després de quasi quatre dècades de règim franquista. En aquest context, es va redactar la Constitució espanyola de 1978 (en endavant, CE), que va ser aprovada en referèndum el 6 de desembre de 1978, amb un suport del 87,8% dels votants⁶⁶. Aquest nou text constitucional va ser un marc fonamental per a la consolidació de la democràcia espanyola, establint els principis i les institucions bàsiques del nou sistema polític, i el consens que va generar aleshores reflectia la voluntat de la societat espanyola de superar els conflictes i establir un marc democràtic i pluralista. Va ser amb la seva aprovació que es varen posar les bases de l'actual monarquia parlamentària i de l'Estat de les autonomies.

En relació a les reformes constitucionals, a l'Estat espanyol tan sols s'ha modificat aquesta norma en dues ocasions: l'any 1992 per permetre als estrangers residents a Espanya ser electors i elegibles en les eleccions municipals, i l'any 2011 per prioritzar l'estabilitat pressupostària en un moment de crisi econòmica⁶⁷. A hores d'ara, existeix un

⁶⁵ SOTO, F. (2012). La democracia como forma de estado. *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, pàg. 373-402.

⁶⁶ El País. (1978). La Constitución, aprobada, aunque con mayor índice de abstención de lo previsto. *El País*.

⁶⁷ MARTÍN, D. (2017). La Constitución española: sólo dos reformas frente a cientos de sus hermanas europeas. *Público*.

acord entre els dos grans partits espanyols, que data del 22 de desembre de 2023, per posar en marxa una modificació que elimini el terme “disminuït” de l’art. 49 CE. De prosperar, seria la tercera reforma de la màxima norma espanyola, havent estat totes tres aprovades pel legislatiu i sense necessitat de referèndum.

En tot cas, aquest és un element rellevant que dista molt de la pràctica habitual de revisió constitucional que hem vist en els suïssos. Tota vegada que ells compten amb una legislació que els ho fa més àgil; l’ordenament espanyol no permet la iniciativa popular per a la reforma constitucional de manera directa, en base a la remissió que l’art. 166 CE fa a l’art. 87 CE, ni tampoc de manera indirecta mitjançant una consulta prèvia, segons la doctrina generada per la *STC 76/1994, de 14 de març*.

D’altra banda, la Constitució de 1978 defineix Espanya com una monarquia parlamentària, on el cap de l’Estat és un rei, i el cap de govern és el president del govern. El bicameralisme és la forma de govern, conformada per les Corts Generals: el Congrés dels Diputats, actuant com a cambra baixa amb 350 parlamentaris; i el Senat, amb 266 senadors com a cambra alta de representació territorial. El president del govern exerceix el poder executiu i és responsable davant del parlament. En canvi, les funcions del cap d’Estat són merament representatives i de sanció d’allò aprovat per l’executiu i el legislatiu.

L’Estat espanyol també incorpora elements de descentralització amb les seves disset Comunitats Autònomes (en endavant, CCAA) les quals tenen certa autonomia per a la presa de decisions en assumptes específics, però no gaudeixen de sobirania pròpia com sí passa amb els cantons. No obstant això, en comparació amb Suïssa, el sistema polític espanyol destaca menys per la democràcia directa. Tot i que hi ha formes de participació ciutadana, com les eleccions i altres consultes populars, no s’assoleixen els nivells de participació directa que es troben en el sistema suís, tal i com es veurà en la regulació que cada Estat fa d’aquests instruments.

Per exemple, a nivell de descentralització econòmica i repartiment d’impostos⁶⁸, a Suïssa la confederació, els cantons i les comunes –és el que nosaltres entenem com a municipis– tenen una participació equilibrada en la recaptació d’impostos, amb aproximadament el

⁶⁸ ARANZÚBIA, S. (2017). Comparación del modelo de descentralización de Suiza y España. *Universidad de Zaragoza*.

50%, 30% i 20%, respectivament. Contràriament, a l'Estat espanyol, el govern central té un paper més dominant en la recaptació, amb més del 70% del total, mentre que les CCAA i els governs locals tenen una participació menor, en funció també de les competències que tinguin assumides.

Es fa evident que la forma d'Estat i de govern de Suïssa, caracteritzada pel federalisme i amb una estructura parlamentària, incorpora elements de democràcia directa, com ara el referèndum i la iniciativa popular. Aquesta participació directa del poble de manera tan constant en la presa de decisions polítiques és una característica que distingeix el sistema polític suís. Al contrari, Espanya, amb un Estat descentralitzat –que no federal– destaca menys per la democràcia directa. És d'aquesta manera com les dinàmiques polítiques i la participació ciutadana es configuren de manera diferent en ambdós països, on la cultura política dels ciutadans hi té un paper clau.

Així, la forma d'Estat i de govern no només configura l'estructura institucional, sinó que també influeix en la relació entre el govern i els ciutadans, determinant la naturalesa i freqüència dels mecanismes de participació ciutadana com el referèndum. La diversitat en aquestes estructures condueix a diferents models de democràcia i participació, evidenciant l'estreta relació entre la configuració política i les pràctiques democràtiques en cada país. Alhora, la diversitat d'estructures es plasma en les diferents regulacions d'aquests instruments en els respectius ordenaments jurídics.

3.2. Regulació i paper dels referèndums en ambdós països

La Constitució federal de la Confederació Helvètica (en endavant, CCH) de 1999, en el Capítol II del Títol IV –que fa referència als ciutadans i cantons– inclou un apartat que aborda de manera exclusiva els diversos mecanismes de participació directa d'ús en el país: la iniciativa popular per la revisió de la Constitució, i els referèndums facultatius i obligatoris.

En primera instància, la norma actual ens exposa la *iniciativa popular ciutadana* i la classifica en dues modalitats, en funció si la revisió constitucional és total o parcial, art. 138 i 139 CCH, respectivament. Aquest mecanisme concedeix a la ciutadania la facultat de proposar una modificació parcial o total de la Constitució sempre que es recullin 100.000 signatures de ciutadans amb dret a vot en un termini de divuit mesos. Si es

compleixen les condicions d'unitat de forma, unitat de matèria⁶⁹, i respecte a les normes peremptòries del dret internacional, la proposta es sotmet a la ciutadania mitjançant un referèndum obligatori.

En el cas d'una revisió total del text constitucional, la proposta ha de ser presentada en termes generals. En canvi, en el cas d'una revisió parcial, la proposta pot ser formulada tant en termes generals com en forma d'esborrany. Aquesta diferenciació és crucial, ja que si l'Assemblea Federal aprova una iniciativa popular formulada en termes generals, llavors prepara la revisió parcial conforme a la direcció indicada per la iniciativa i la presenta a votació ciutadana i dels cantons. Contràriament, si rebutja la iniciativa, aquesta se sotmet al vot dels suïssos, qui decidiran si la tiren endavant. En cas d'aprovació per part de la ciutadania, l'Assemblea Federal elaborarà l'esborrany sol·licitat per la iniciativa. En el cas d'una proposta presentada en forma d'esborrany i sotmesa a votació popular, el parlament pot emetre una recomanació sobre la seva acceptació o rebuig, i té la opció d'oposar-s'hi amb una contraproposta, que es sotmetrà a votació alhora que la iniciativa.

Ara bé, l'Assemblea Federal pot oposar-se a la proposta d'iniciativa. En aquest sentit, el sistema suís va incorporar una important salvaguarda per a situacions excepcionals, especialment quan la voluntat dels ciutadans pogués limitar o restringir drets fonamentals. És així com, l'any 2003 es va dur a terme una reforma constitucional que va incloure l'actual apartat tercer de l'art. 139 CCH, centrant-se en les iniciatives de referèndum que tenien per objectiu modificar parcialment la Carta Fonamental. En virtut d'aquesta reforma, quan una iniciativa popular no compleix amb el principi d'unitat de forma, d'unitat de matèria o amb les disposicions imperatives de dret internacional, l'Assemblea Federal pot declarar-la totalment o parcialment nul·la⁷⁰.

Un exemple més o menys recent d'aquesta dinàmica es va produir el 29 de novembre del 2009, quan, mitjançant un referèndum, la ciutadania suïssa va donar suport a una proposta

⁶⁹ Fa referència a que una iniciativa s'ha de redactar en termes generals o per escrit, no és possible una barreja de les dues solucions. L'art. 75 de la Llei Federal de Drets Polítics estableix que "La unitat de la matèria es respecta quan hi ha una relació intrínseca entre les diferents parts d'una iniciativa". Llei Federal de Drets Polítics, 17 de desembre de 1976. Disponible a: https://www.admin.ch/ch/e/rs/c161_1.html.

⁷⁰ SOTO, F. (2012). La democracia como forma de estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza. *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, 1, pàg. 373-402.

de reforma constitucional, que pretenia restringir la llibertat religiosa, recollida en l'art. 72 CCH, prohibint la construcció de minarets a les mesquites⁷¹.

No obstant, existeixen poques restriccions sobre els temes que es poden abordar en una iniciativa popular. Així, és possible que la gent expressi la seva opinió sobre qüestions molt diverses en una mateixa jornada de votació, ja que els temes tracten des de la gestió dels recursos naturals, a la fiscalitat, passant per la immigració. Una altra mostra n'és la votació celebrada el 30 de novembre de 2018 on es cridava la ciutadania a posicionar-se envers tres iniciatives populars ben diverses; aturar els privilegis fiscals dels milionaris, defensar la preservació sostenible dels recursos naturals i salvar l'or de Suïssa⁷². Val a dir, que tots tres projectes varen ser refusats per la població.

Més enllà de la iniciativa popular, si la voluntat de reforma constitucional prové del Parlament o el Consell Federal, l'art. 140 CCH també estableix el *referendum obligatori*, que implica la votació del poble i dels cantons en casos de revisions constitucionals que tinguin a veure amb la pertinença a organitzacions de seguretat col·lectiva o comunitats supranacionals, les lleis federals declarades urgents sense base constitucional i amb un període de validesa superior a un any, així com les iniciatives populars –com s'ha explicat–. Aquest tipus de referendum requereix una doble majoria per ser aprovat, és a dir, tant la majoria del poble com la dels cantons han de donar-hi suport, a diferència del referendum opcional que només requereix la majoria del poble per ser acceptat, tal i com es veurà a continuació.

A més, la norma fonamental també contempla el *referendum opcional*, regulat en l'art. 141 CCH habilita a la ciutadania suïssa a sol·licitar una votació popular per oposar-se a un acte legislatiu aprovat pel parlament. Per activar aquest procediment, és necessari recollir 50.000 signatures de ciutadans amb dret a vot en un termini de 100 dies des de la publicació oficial de l'acte legislatiu en qüestió. Segons les disposicions de la pròpia Constitució, aquest instrument es pot utilitzar per oposar-se a l'entrada en vigor d'una llei federal, un decret federal o un tractat internacional de durada indefinida i irrevocable, o bé a un tractat que estipuli la pertinença a una organització internacional.

Ara bé, el referendum a Suïssa no és un instrument que existeixi tan sols a nivell federal, sinó que els ciutadans d'un cantó o comuna poden impulsar la celebració d'un referendum

⁷¹ Confédération suisse. (s.d.). Votation No. 547 Tableau récapitulatif.

⁷² Confédération suisse. (s.d.). Votation populaire du 30.11.2014.

facultatiu contra una decisió de l'òrgan legislatiu local. Així mateix, “La majoria dels cantons tenen referèndums i iniciatives populars, amb temes encara més extensos que a nivell federal, per exemple amb un referèndum obligatori en cas d'un canvi proposat en la taxa impositiva”⁷³. No obstant, cal fixar-se en les constitucions de cada cantó per veure la regulació concreta que en fan.

És en aquest punt on pren de nou rellevància la idea –anteriorment mencionada– que la configuració de l'Estat i el seu sistema de govern no només determina l'estructura institucional, sinó que també exerceix una influència significativa en la relació entre el govern i els ciutadans. Suïssa, pel fet de ser una confederació i cedir una part de la sobirania nacional als cantons, permet que aquests puguin contemplar el referèndum en la seves legislacions, ja que en ells hi existeix poble sobirà.

Si ara ens endinsem en la regulació del referèndum a l'Estat espanyol, i més en concret, en les diverses modalitats que recull la Constitució n'observem tres: els referèndums de reforma constitucional, el referèndum consultiu sobre qüestions polítiques d'especial transcendència i el referèndum d'àmbit autonòmic.

Pel que fa als *referèndums de reforma constitucional* en trobem de dues classes. Un primer que és facultatiu i vinculant, recollit en l'art. 167.3 CE; i un segon, preceptiu i vinculant, regulat per l'art. 168 CE.

El primer referèndum està previst perquè pugui ser sol·licitat, un cop aprovada la reforma per part de les Corts Generals⁷⁴, per una desena part dels membres de qualsevol de les dues cambres, en un termini de 15 dies després de la seva aprovació. La seva principal funció és la d'exercir de contrapès entre la majoria i la minoria parlamentària, atenent a la naturalesa vinculant de la decisió adoptada.

En canvi, el segon, és obligatori; o bé, quan es pretengui una modificació total, o bé, si aquesta és parcial i afecta al Títol Preliminar, al Capítol segon, Secció primera del Títol I –referent als drets fonamentals i a les llibertats públiques– o el Títol II –en relació la Corona–. La funcionalitat d'aquest referèndum és la de reforçar la legitimitat de la decisió presa per les Corts.

⁷³ POUPA, C. (1998). *Démocratie direct et cyber-démocratie en Suisse*. Institut de Hautes études en administration publique, pàg. 10.

⁷⁴ L'art. 66.1 CE recull que “Les Corts Generals representen el poble espanyol i estan formades pel Congrés dels Diputats i el Senat”.

Pel que fa al *referèndum consultiu sobre qüestions polítiques d'especial transcendència*, l'art. 92 CE en fa una reserva de llei, ja que estableix que “Una llei orgànica regularà les condicions i el procediment de les diferents modalitats de referèndum previstes en aquesta Constitució”. I, això, és el que fa la *Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre la regulació de les diferents modalitats de referèndum* (en endavant, LORDMR), però no avancem esdeveniments i acabem l'exposició de les diverses modalitats de referèndum previstes a la Constitució.

Una de les principals particularitats d'aquesta mena de referèndum és que la valoració sobre l'especial transcendència política d'un assumpte la fa el president del govern, atorgant-li així un alt grau de discrecionalitat. És així, ja que la funció del Congrés dels Diputats és de mera ratificació, podria impedir la seva celebració, però no té la potestat de forçar al president a fer cap convocatòria. A més, no és vinculant. Entenc així, que el seu ús pot tenir la vocació de legitimar un posicionament del govern i la seva majoria parlamentària.

Altrament, la norma bàsica contempla el *referèndum d'àmbit autonòmic*, del qual se'n despenen diverses classes: el vinculat al procés autonòmic, el d'aprovació i reforma dels estatuts d'autonomia i el de modificació territorial.

Els referèndums associats al procés autonòmic són regulats per l'art. 151.1 CE. A dia d'avui, aquesta disposició ja no s'aplica. No obstant, la iniciació dels diversos processos autonòmics a finals de la dècada dels setanta i principis dels vuitanta, del segle XX, requeria que l'accés al màxim nivell competencial per part d'un territori es fes a través d'una ratificació popular amb el vot afirmatiu de la majoria absoluta dels electors de cada província.

L'altre tipologia és la dels referèndums d'aprovació i reforma dels estatuts d'autonomia. Per aquells territoris que hagin optat per l'assoliment del més alt nivell competencial, l'aprovació dels seus respectius estatuts d'autonomia se sotmetrà a referèndum del cos electoral de les províncies compreses en l'àmbit territorial de l'estatut, d'acord amb el que disposa l'art. 151.2 CE. Així mateix, els estatuts autonòmics que hagin estat aprovats pel procediment agreujat, ja exposat, només podran modificar-se mitjançant els procediments establerts en ells i un referèndum posterior entre els electors inscrits en el cens corresponent, tal i com estableix l'art. 152.2 CE.

A més, referent a les modificacions territorials, la Disposició Transitòria 4^a CE contempla que per a una eventual incorporació de Navarra al Consell General Basc o al règim autonòmic basc, caldrà un referèndum que validi aquesta iniciativa amb la majoria dels vots emesos.

Tanmateix, a diferència del cas suís, i de nou apel·lant a la idea que el referèndum és una manera d'exercir la sobirania directament, l'existència de referèndums autonòmics a l'Estat espanyol és fruit de la voluntat del legislador estatal, qui ostenta la sobirania nacional. Així ho contempla la Constitució i la LORDMR. Per aquest motiu, els Estatuts d'Autonomia de les CCAA no fan –ni poden fer– referència al referèndum, perquè a tenor de la legislació estatal i de la jurisprudència constitucional no existeix en elles un poble sobirà diferenciat.

En el seu conjunt, la regulació del referèndum a la Constitució espanyola es caracteritza per una evolució històrica que reflecteix una inicial desconfiança cap a aquests mecanismes, influïda per l'experiència de l'assumpció autoritària del referèndum durant el règim franquista. Durant la transició a la democràcia, “els constituents varen creure necessari reforçar les institucions representatives i potenciar uns partits polítics que havien estat durant quatre dècades prohibits”⁷⁵. Aquest fet es va traduir en una utilització restrictiva del referèndum, amb la intenció de prevenir possibles abusos o manipulacions d'aquesta eina de participació ciutadana.

Aquesta desconfiança inicial va manifestar-se també cap a les CCAA. L'art. 149.1.32 CE atorga a l'Estat el poder de controlar la possible convocatòria de referèndums, evidenciant així una certa reticència a descentralitzar aquest tipus de processos de presa de decisions. Aquesta reserva de competències per part de l'Estat pot reflectir certa preocupació per mantenir la cohesió i la unitat del país. Tot plegat sense obviar una qüestió cabdal que ja s'ha esmentat, i és que si no existeix poble sobirà en les CCAA aquestes tampoc poden contemplar el referèndum, en ser aquest un mecanisme directe d'expressió de la sobirania del poble.

Tot i així, aquesta posició restrictiva envers el referèndum no va ser la inicial, sinó la que finalment, i per les raons esgrimides, va acabar imposant-se. De fet, l'esborrany de text constitucional plantejava un art. 85 CE –actual art. 92 CE– amb una visió més àmplia i diversificada dels referèndums en comparació amb la versió actual. En ell s'hi establia

⁷⁵ SÁENZ, E. (2018). *El referéndum en España*. Marcial Pons, pàg. 31.

que la convocatòria de referèndums no només podia ser iniciada pel president del govern, sinó també pel Congrés dels Diputats i el Senat, o per tres parlaments autonòmics. En el tercer cas, fins i tot s'obria la possibilitat d'iniciar un referèndum a partir de la iniciativa de 750.000 electors. Això representava una notable obertura en els subjectes amb la capacitat de convocar aquest tipus de consulta popular.

D'aquesta proposta de regulació més àmplia —que no va prosperar— se'n desprenia la previsió de diverses modalitats de referèndum, incloent-hi el referèndum legislatiu aprovatori, abans de la sanció de les lleis aprovades per les Corts, i el referèndum abrogatori, per derogar lleis en vigor,

Aquesta proposta va generar discussions i oposicions. Algunes de les crítiques van sorgir de la preocupació sobre la possible disminució de la sobirania del parlament, plantejada per figures com Solé Tura, qui opinava que la multiplicació dels actors “obre una estranya possibilitat que la sobirania del parlament sigui completament menystinguda i estableix, sobretot, la possibilitat de conflictes molt seriosos entre govern, rei i parlament”⁷⁶. En altres paraules, hi havia la percepció que la ampliació de la iniciativa podia donar lloc a tensions i desacords sobre qui realment tenia la sobirania per convocar referèndums i, per tant, influir en les decisions polítiques fonamentals del país.

Novament, aquest debat demostra la delicada tasca de trobar un equilibri entre la participació ciutadana i la preservació de les institucions i la sobirania parlamentària en la configuració de mecanismes democràtics, com els referèndums. Aquesta qüestió, en última instància, forma part del procés complex de dissenyar un sistema constitucional que reflecteixi les diverses idees i valors presents en la societat.

No obstant això, la funcionalitat del referèndum està vinculada a un marc legal i constitucional específic, que estableix els límits i les condicions per a la seva convocatòria i desenvolupament. Així, malgrat la seva importància com a instrument de participació ciutadana, la regulació del referèndum a Espanya destaca per una combinació de cautela històrica i la necessitat de mantenir l'ordre i la cohesió nacionals.

És tanta la cautela dins del país al voltant d'aquest assumpte, que la llei orgànica que s'encarrega de desenvolupar formalment la reserva de llei de l'art. 92.3 CE no s'ha modificat des de la seva aprovació, l'any 1980. En el moment de la seva adopció va ser

⁷⁶ Constitució Espanyola. Trabajos parlamentarios II: 2937

objecte de controvèrsia a causa de diverses insuficiències i limitacions, ja que, si bé és cert que compleix amb la reserva de llei a la qual s'ha fet referència, no té com a objecte principal desenvolupar el referèndum amb les diferents modalitats⁷⁷.

D'una banda, la norma no aborda adequadament la titularitat del dret de sufragi en el context del referèndum, deixant sense definir clarament qui té dret a participar en aquest tipus de consultes. De la mateixa manera que, com ja s'ha mencionat, la normativa presenta un buit considerable en relació amb altres modalitats de referèndum que no estiguin vinculades al procés autonòmic. Aquesta manca de consideració limita la flexibilitat dels mecanismes de participació ciutadana.

D'altra banda, la llei no preveu de manera adequada ni el referèndum autonòmic ni el referèndum local, remetent a la legislació local la regulació de les consultes municipals. Aquesta poca claredat crea incerteses sobre la gestió d'aquest tipus de consultes a nivell autonòmic i municipal. A més, malgrat les possibles reformes constitucionals, la llei manté la prohibició de coincidir la celebració de referèndums amb les eleccions. Una restricció que pot limitar les oportunitats de coordinar aquests dos processos democràtics.

Nogensmenys, tot i les seves insuficiències, l'art. 3 LORDMR inclou el contingut del decret de convocatòria del referèndum. Això implica que s'ha de proporcionar el text íntegre de la decisió objecte de la consulta, i s'han de formular clarament les preguntes a les quals ha de respondre el cos electoral convocat.

És així com l'enquadrament legal dels referèndums a Espanya, tal i com està reflectit a la Constitució i la legislació actual, revela una evolució marcada per la prudència històrica i la inicial desconfiança envers els mecanismes de participació ciutadana. Tot i les diverses modalitats previstes, com els referèndums de reforma constitucional, els referèndums consultius i els referèndums d'àmbit autonòmic; la llei orgànica que els regula presenta mancances i limitacions que han generat controvèrsia, i a parer meu, fa ja massa dies que precisa d'una actualització.

És així com, fins al moment, Suïssa i Espanya –més enllà d'una regulació no convergent– han tingut experiències diferents amb els referèndums. Tot i ser un instrument contemplat en l'ordenament jurídic d'ambdós països, l'ús que n'han fet i en fan, és del tot dispar.

⁷⁷ LINDE, E. et HERRERO, M. (1980). Comentario de la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum. *Revista del Departamento de Derecho Político*, 6.

Per quantificar amb números l'assumpte. Si bé en el cas suís, des de l'any 1848⁷⁸ –quan es va aprovar la primera Constitució de la confederació helvètica– els votants suïssos han estat cridats a decidir sobre qüestions a nivell nacional fins a 664 vegades⁷⁹; en el cas espanyol, des de 1936, s'han celebrat a l'Estat espanyol un total de sis referèndums nacionals⁸⁰. Aquestes xifres ni inclouen les votacions cantonals, en el supòsit suís, ni les autonòmiques, en l'espanyol.

Pel que fa als espanyols sí que es poden llistar. El primer referèndum nacional celebrat a l'Estat espanyol va tenir lloc durant la dictadura franquista, l'any 1946, per aprovar la Llei de Successió. El segon, també durant la dictadura, va ser el d'aprovació de la Llei Orgànica de l'Estat l'any 1966. Cap dels dos “va tenir les garanties mínimes per poder qualificar-se de referèndum democràtic”⁸¹.

N'hi ha dos més que els podríem incloure dins l'etapa de la transició; el referèndum per a la reforma política de l'any 1976 on –a través dels mecanismes de la legalitat vigent d'aleshores– es va voler iniciar el desmantellament del franquisme i el referèndum de ratificació de la Constitució l'any 1978.

Els dos referèndums restants, ja celebrats en democràcia i amb la legislació que encara regeix aquesta matèria, varen fer-se a l'empara de l'art. 92 CE en tractar-se de consultius. En un s'abordava la permanència de l'Estat espanyol a l'OTAN l'any 1986 –com s'ha exposat anteriorment– i l'últim i més recent, va ser el celebrat el 2005 en relació la ratificació o no del Tractat de Lisboa.

L'anàlisi que pot fer-se del paper dels referèndums a l'Estat espanyol és poc extens, degut a la seva escassa celebració, però a Suïssa on n'han celebrat quasi set centenars no passa el mateix. De fet, segons Sáenz Royo s'observa com el seu ús sovint ha donat el tomb a les grans crítiques que s'han fet a aquest mecanisme: possible manipulació del seu resultat, manca de deliberació al llarg del procediment i tirania de la majoria que arraona minories⁸².

⁷⁸ RAPPARD, W. E. (1912). The initiative and the referèndum in Switzerland. *The American Political Science Review*. Harvard University.

⁷⁹ Confédération suisse. (s.d.). Votations. Tableau en chiffres.

⁸⁰ SÁENZ, E. (2018). El referèndum en España. *La práctica del referéndum en España*. Marcial Pons, pàg. 61-106.

⁸¹ SÁENZ, E. (2018). *El referéndum en España*. Marcial Pons, pàg. 63.

⁸² TIERNEY, S. (2012). *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford Constitutional Theory.

L'autora sosté que “des de la perspectiva de la negociació prèvia a la presa de decisions, l'experiència suïssa demostra que el referèndum, lluny de ser un instrument de majories, ha funcionat com un instrument d'integració de minories”⁸³ i afegeix que “l'experiència suïssa mostra que històricament s'ha tractat de protegir els interessos de les minories lingüístiques i religioses a través del federalisme”⁸⁴. Aquesta perspectiva posa de manifest com el referèndum pot ser utilitzat com una eina de negociació i inclusió, especialment en un context federalista que busca preservar la diversitat i els drets de les comunitats minoritàries. Essent evident, que l'ús que els governants n'hi vulguin donar i la recepció que en tingui per part dels ciutadans és crucial.

És un punts com aquest que no pot obviar-se la tradició històrica i política d'un país, ja que, per exemple, aquest mateix fet seria complex que succeís a Espanya on la integració cultural de les minories nacionals sempre ha estat una problemàtica per l'Estat, en comptes d'una virtut a preservar.

Queda palès, que les diferents regulacions jurídiques del referèndums a Suïssa i Espanya tenen un impacte significatiu en la funcionalitat i el paper d'aquest instrument a cadascun dels països. Les regulacions configuren els límits, les condicions i la freqüència amb què els referèndums poden ser utilitzats, i reflecteixen les actituds i les decisions polítiques que han influït en la seva implementació.

Des de la meua perspectiva, s'evidencia com la cultura històrica i democràtica de cada país té una forta incidència en les diferències entre les regulacions dels referèndums a Suïssa i Espanya. Mentre que Suïssa ha integrat els referèndums com una eina de negociació i inclusió, Espanya ha mostrat menys interès en el desenvolupament d'aquest mecanisme. Fets, que ressalten la importància d'avaluar el context abans de fer anàlisis precipitats i simplistes.

⁸³ SÁENZ, E. (2016). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. *Revista de Estudios Políticos*, 171, pàg. 90.

⁸⁴ *Ibidem*, pàg. 93.

CONCLUSIONS

En l'obra *Democrazia*, Sartori sosté que “L'única manera de resoldre els problemes és coneixent-los, saber que existeixen. El simplisme els cancel·la i, així, els agreuja”. Una reflexió perfectament aplicable a l'estudi realitzat, tenint en compte com sovint la participació ciutadana és vista com la resposta a tots els greuges de la democràcia, fruit d'anàlisis poc rigorosos que tendeixen a simplificar les seves mancances i que pretenen fer passar bou per bèstia grossa.

La voluntat d'aquest treball de recerca ha estat, precisament, la de demostrar com sovint una idea preconcebuda per l'opinió pública, però sense cap mena de fonament –ni des del punt de vista jurídic ni de la ciència política–, pot ser refutada des de la teoria, la reflexió serena i la ciència.

D'entrada, l'estudi demostra que l'ús dels referèndums com a eina de participació ciutadana en els processos democràtics és polièdric i cal estudiar-lo amb detall. Així, la pregunta inicial de perquè la participació ciutadana mitjançant referèndums no és un indicador fiable de la qualitat democràtica d'un país, ha quedat resposta. La recerca ha confirmat que l'ús del referèndum per si mateix no democratitza un Estat i que la seva presència permanent en la vida democràtica ve condicionada per múltiples factors com; la regulació que se'n fa, la història del país o la cultura política dels ciutadans.

Així mateix, la hipòtesi inicial ha quedat confirmada, atès que la participació ciutadana mitjançant referèndums no es pot considerar un indicador fiable de la qualitat democràtica d'un país, ja que l'existència d'altres factors estructurals com el funcionament de l'Estat de dret, el pluralisme polític, els mecanismes electorals i la garantia de drets i llibertats tenen un paper més destacat en la determinació del grau de democràcia.

Si bé és precís matisar aquesta explicació, ja que, no es tracta tant que la participació canalitzada via referèndums no sigui un indicador fiable de la qualitat democràtica, sinó que els diversos indicadors ens demostren que no es tracta d'un dels ítems principals a l'hora d'avaluar el grau de democràcia. I per tant, no es pot prendre en consideració en solitari. És així, un element més en l'anàlisi global, que cal valorar d'acord amb l'evolució dels valors en cada país, la cultura democràtica de la societat i amb el context adequat, tal i com s'ha fet amb la comparativa entre Suïssa i l'Estat espanyol.

Ha quedat demostrat que la participació ciutadana té elements positius, que poden contribuir a una millora de la democràcia representativa, com la funció educativa que

propugna, la consolidació d'un major sentiment de pertinença amb la societat i una major perdurabilitat i acceptació de les decisions preses. No obstant, existeixen també un reguitzell de riscos que cal calibrar, en especial, en relació els referèndums.

Entre ells hi trobem el fet que no totes les matèries són qüestionable a través de processos participatius —els drets fonamentals ens marquen els límits— o el perill que suposaria subvertir l'actual sistema representatiu, amb conseqüències tan greus com la possibilitat de derives totalitàries i populistes. En el cas del referèndum ens ho demostren diversos punts; el fet que la seva utilització no sempre es produeix en societats democràtiques, la manca de deliberació en el procés decisiu, l'evasió de la responsabilitat política i el potencial dels moviments populistes per manipular les emocions dels ciutadans, condicionant així els resultats d'aquests procediments.

Val a dir, a més, que en la validació de la hipòtesi hi té un paper rellevant l'estudi de casos. En ell s'ha fet palès que la diferent puntuació entre Suïssa i Espanya —on el país del món que més crida els seus ciutadans a les urnes obté una millor qualificació que un país que amb prou feines compta amb una regulació desenvolupada dels mecanismes de participació directa— no és deu a la gran diferència en el nombre de referèndums celebrats; sinó que, segons l'índex emprat, els suïssos compten amb un Estat de dret més robust, una cultura política més consolidada i un funcionament del seu govern més clar i transparent.

Altrament, d'aquesta comparativa també se n'extreu la necessitat que l'Estat espanyol actualitzi les normes que regulen el referèndum, ja que la llei orgànica que se n'ocupa tan sols cobreix l'expedient de la reserva de llei, però no desenvolupa aquesta eina com correspondria.

A tall de reflexió, hi ha una idea que no deixa marge a l'ambigüitat i és que la participació ciutadana no és un sinònim automàtic d'una millor democràcia, enlloc. La democràcia és un compromís per a la protecció dels drets i les llibertats, que es garanteixen través de l'Estat de dret; i la participació no és res més que un instrument, i no pas una finalitat en si mateixa.

BIBLIOGRAFIA

AGUILERA DE PRAT, C. (1988). Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano. *Revista de Estudios Políticos*, 59.

AIRA, T. (2020). *La política de les emocions*. Arpa.

Ajuntament de Barcelona. (2010). Estadística i difusió de dades. Consulta ciutadana de la Diagonal. *Oficina Municipal de Dades*. Recuperat en línia 15 de desembre de 2023: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/Estadistiques_per_temes/Eleccions/Consultes_ciutadanes/diagonal/diag1002.htm

ARANZÚBIA, S. (2017). Comparación del modelo de descentralización de Suiza y España. *Universidad de Zaragoza*.

AZNAR, A. (2011). Causas y riesgos de la desafección política de los jóvenes. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 10.

BARBER, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

BBC Mundo. (2017). Puerto Rico vota a favor de convertirse en el estado 51 de Estados Unidos en un referendo no vinculante con baja participación. BBC Mundo. Recuperat en línia el 17 de desembre de 2023: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40243489>

CASTELLÀ, J. M. (2016). El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada. *Revista de Derecho Político*, 97.

COLLANTES DE TERÁN, M. J. (2022). *Los referéndums franquistas: estudio jurídico*. Ivs Fvgit, 25, 49-70.

Confédération suisse. (s.d.). Droits Politiques. Votations. Répertoire chronologique. Recuperat en línia el 20 de novembre de 2023: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/-vab_2_2_4_1.html

Confédération suisse. (s.d.). Initiatives populaires acceptés par le peuple et les cantons. Recuperat en línia el 24 de novembre de 2023: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_8.html

Confédération suisse. (s.d.). Votation No. 547 Tableau récapitulatif. Recuperat en línia el 10 de desembre de 2023: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20091129/det547.html>

Confédération suisse. (s.d.). Votation populaire du 30.11.2014. Recuperat en línia el 27 de novembre de 2023: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20141130/index.html>

Confédération suisse. (s.d.). Votations. Tableau en chiffres. Recuperat en línia el 20 de desembre de 2023: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_6.html

Constitució Espanyola. Trabajos parlamentarios II: 2937.

DAHL, R. A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press.

DE VRESSE, C. H. (2007). *The Dynamics of Referendum Campaigns*. Palgrave Macmillan.

DEL CASTILLO, C. (2016). Crónica de un engaño: 30 años del referéndum de la OTAN. *Diario Público*. Recuperat en línia el 18 de novembre de 2023: <https://www.publico.es/politica/cronica-engano-30-anos-del.html>

DEL MONTE, M. (2022). *Referendums on EU issues*. European Parliamentary Research Service.

DÜR, A. (2019). How interest groups influence public opinion: Arguments matter more than the sources. *European Journal of Political Research*, 58, 514-535.

El País. (1978). La Constitución, aprobada, aunque con mayor índice de abstención de lo previsto. *El País*. Recuperat en línia el 5 de desembre de 2023: https://elpais.com/diario/1978/12/07/portada/281833202_850215.html

Electoral Systems, Institutional Framework & Governance. (s. d.). The Electoral Knowledge Network. Recuperat en línia el 7 de desembre de 2023: <https://aceproject.org/ace-en/topics/es/esese08/esese08a/esese08a01>

ELIZALDE, A. (2001). Democracia representativa y democracia participativa. *Revista Internacional de Desarrollo Local*, 1(2).

Europa Press Catalunya. (2010). Hereu llança la consulta per a reformar la Diagonal amb molts dubtes a l'aire. *Europa Press Catalunya*. Recuperat en línia el 11 de desembre de 2023: <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-hereu-lanza-consulta-reformar-diagonal-muchas-dudas-aire-20100318202406.html>

Expansión. (2022). Crece la percepción de corrupción entre los españoles. *Expansión*. Recuperat en línia el 6 de desembre de 2023: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/espana>

GESLEY, J. (2021). 50 Years of Women's Suffrage in Switzerland. *Library of Congress*. Recuperat en línia el 13 de novembre de 2023: <https://blogs.loc.gov/law/2021/04/50-years-of-womens-suffrage-in-switzerland/>

GIL, R. (2022). El año en que la justicia se enmarañó con la Justicia: “donde está la separación de poderes?” *Radio Televisión Española*. Recuperat en línia el 22 de desembre de 2023: <https://www.rtve.es/noticias/20221224/ano-politica-enmarano-justicia-donde-esta-separacion-poderes/2412809.shtml>

GIMÉNEZ, M. A. (2015). *La democracia orgánica: participación y representación política en la España de Franco*.

GIRALDO, R. (2013). La democracia ateniense y la problematización de la libertad como ethos. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 10, 29-33.

HERREROS, M. (1986). *Referéndum de la reforma política: 1976*, en AA.VV. (1986): 1976-1986: Diez años de publicidad política, Madrid, Ayuntamiento.

HOTTELIER, M. (2001). La Constitution fédérale suisse et les droits sociaux. *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, 27, 9-29.

International IDEA. (s.d.). Democracy Assessment. Annual review 2022. Recuperat en línia el 10 de novembre de 2023: <https://www.idea.int/2022-annual-review/>

Italy. (s.d.). Centre for Research on Direct Democracy. Recuperat en línia el 8 de desembre de 2023: <https://c2d.ch/country/IT>

JIMÉNEZ, F. (2017). Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 16.

La Vanguardia. (2010). El fracàs de la consulta de la Diagonal s'endú per davant el Primer Tinent d'Alcalde. *La Vanguardia*. Recuperat en línia el 18 de desembre de 2023: <https://www.lavanguardia.com/vida/20100516/53928946995/el-fracaso-de-la-consulta-de-la-diagonal-se-lleva-por-delante-al-primer-teniente-de-alcalde.html>

LINDE, E. et **HERRERO, M.** (1980). Comentario de la Ley Orgánica de Modalidades de Referéndum. *Revista del Departamento de Derecho Político*, 6.

LINDER, W. et **MUELLER, S.** (2021). Consensus Democracy: The Swiss System of Power-Sharing. *Swiss Democracy: Possible Solution to Conflict in Multicultural Societies*, 167-207.

LÓPEZ, D. (2021). Las directrices revisadas de la Comisión de Venecia sobre la celebración de referendos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, 12-35.

LUPIA, A. et **JOHNSON, R.** (2001). Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums. En: MENDELSON, M. et PARKIN, A., *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Basingstoke y Nueva York, Palgrave, 169-190.

MANIN, B. (1995). *The principles of the representative government*. Cambridge University Press.

MARTÍN, D. (2017). La Constitución española: sólo dos reformas frente a cientos de sus hermanas europeas. *Público*. Recuperat en línia el 20 de desembre de 2023: <https://www.publico.es/politica/constitucion-espanola-reformas-frente-cientos-hermanas-europeas.html>

MARTÍNEZ, F. (2008) *¿Por qué important las campañas electorales?* Centro de Investigaciones Sociológicas.

MAS, J. (2022). ¿El ranking de democracia de *The Economist* un buen índice? *Universitat Oberta de Catalunya*. Recuperat en línia el 30 d'octubre de 2023: <https://blogs.uoc.edu/edcp/es/es-el-ranking-de-democracia-de-the-economist-un-buen-indice/>

MICHELS, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.

MOREL, L. (2018). Référendum et volonté populaire: la critique démocratique du référendum. *Participations*, 20, 53-84.

MORLINO, L. (2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica*, 8. 37-53.

MORLINO, L. (2009). Democracia y democratizaciones. *¿Democracia sin calidad?*, 184-210. CIS Madrid.

ÖZDEN, M. (2023). Active participation or legal obligation? A qualitative study of the effectiveness of participatory methods designed for local participation. *Quality & quantity*, 1–22. Advance online publication. Recuperat en línia el 8 de desembre de 2023: <https://doi.org/10.1007/s11135-023-01658-z>

PEÑA-LÓPEZ, I. (2020). Mesurar la democràcia que no existeix. *Idees*. Recuperat en línia el 29 de novembre de 2023: <https://revistaidees.cat/mesurar-la-democracia-que-no-existeix/>

POUPA, C. (1998). *Démocratie direct et cyber-démocratie en Suisse*. Institut de Hautes études en administration publique.

Punto di Incontro. (2022). Il CGIE invia informazioni sul referendum di giugno. *Punto di Incontro*. Recuperat en línia el 8 de desembre de 2023: <https://puntodincontro.mx/2022/05/22/il-cgie-invia-informazioni-sul-referendum-di-giugno/>

Qualitat Democràtica “Q-Dem”. (s.d.). Bases de dades. Recuperat en línia el 27 de desembre de 2023: <https://q-dem.com/>

RAPPARD, W. E. (1912). The initiative and the referendum in Switzerland. *The American Political Science Review*. Harvard University.

Real Academia Española. (2023). Referéndum. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed. Recuperat en línia el 4 de desembre de 2023: <https://dle.rae.es/referendum>

ROMANOS, E. (2011). El 15M y la democracia de los movimientos sociales. *Books & Ideas, Dossier: Debates en torno al 15M*, 10.

ROMERO, F. (2009). *Campañas de propaganda en dictadura y democracia*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

ROMERO, J. M. (2005). El «sí» vence por mayoría aplastante en un referéndum que registra una abstención del 57%. *El País*. Recuperat en línia el 14 de desembre de 2023: https://elpais.com/diario/2005/02/21/espana/1108940401_850215.html

SÁENZ, E. (2016). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. *Revista de Estudios Políticos*, 171.

SÁENZ, E. (2018). *El referéndum en España*. Marcial Pons.

SARTORI, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.

SCHUGURENSKY, D. (2008). Citizenship participation and participatory democracy: limits and possibilities. *Conference Learning Democracy*, October 16-18.

SOTO, F. (2012). La democracia como forma de estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza. *Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca*, 1, 373-402.

The Economist. (2022). Democracy Index Report 2022.

The Economist. (2022). Switzerland is a model of a multilingual State. *The Economist*. Recuperat en línia el 13 de desembre de 2023: <https://www.economist.com/culture/2022/10/06/switzerland-is-a-model-of-a-multilingual-state>

The Economist. (s.d.). The Economist Intelligence Unit (EIU). <https://www.eiu.com/n/>

TIERNEY, S. (2012). *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford Constitutional Theory.

TORCAL, M. (2003). Political Disaffection and Democratization History in New Democracies. *Kellogg Institute for International Studies*, 60.

VANACLOCHA, F.J. et **LABOA, J. M.** (1976). El Referéndum en España. *Historia* 16, 7, 23-30.

VARGAS-MACHUCA, R. (2007). La calidad de la democracia: presupuestos e indicios. *Contrastes*, 164-185.

Varieties of Democracy “V-Dem” (s.d.). Democracy Report 2022. Recuperat en línia el 25 de novembre de 2023: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>

Legislació

Constitució Espanyola de 1812

Constitució Espanyola de 1978

Constitució Espanyola de la Segona República 1931

Constitució Federal Suïssa de 1848

Constitució Federal Suïssa de 1874

Constitució Federal Suïssa de 1999

Constitució Francesa de 1958

Constitució Italiana de 1947

Llei Fonamental per a la República Federal Alemanya de 1949

Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008, d'11 de setembre («BOE» núm. 245, de 10 d'octubre de 2008).