

## DEMOCRÀCIA DIRECTA LOCAL: CONSIDERACIONS SOBRE LES CONSULTES MUNICIPALS

Quim Brugué\*

Xavier Casademont\*\*

Judith Gifreu\*\*\*

Òscar Prieto-Flores\*\*\*\*

### Resum

En aquest article partim de constatar com, després de dues dècades d'experiències municipals de participació ciutadana, a Catalunya —com a molts altres llocs d'Europa— estan emergint noves pràctiques de consultes ciutadanes. Aquestes noves pràctiques, exercides a través del vot, s'inscriuen dins el marc de la democràcia directa i necessiten ser contextualitzades, conceptualitzades i analitzades. A les pàgines que segueixen s'inicia aquest camí a través de, en primer lloc, desplegar un marc teòric que ens permeti entendre amb major precisió la democràcia directa i, en segon lloc, una aproximació al què, al perquè i al com de les consultes ciutadanes locals.

Paraules clau: Democràcia directa; consultes ciutadanes; govern local; participació política.

### LOCAL DIRECT DEMOCRACY: CONSIDERATIONS ON MUNICIPAL CONSULTATIONS

#### Abstract

*This article begins with an observation of how, after two decades of municipal experiences in citizen participation, Catalonia – like many places in Europe – is witnessing the emergence of new citizen consultation practices. These new practices, exercised through voting, fall within the framework of direct democracy and need to be contextualised, conceptualised and analysed. The following pages aim to serve as a pathway through which to first develop a theoretical framework that will enable a more accurate understanding of direct democracy, and second, an approach to the “what”, “why” and “how” of local citizen consultations.*

*Key words: Direct democracy; citizen consultations; local government; political participation.*

---

\* Quim Brugué, catedràtic de ciència política a la Universitat de Girona, director general de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya (2004-2008) i director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (2009-2014). President de l'Associació Espanyola de Ciència Política (2015-2017). Departament de Pedagogia, Plaça de Sant Domènec, 9, 17004 Girona. [q.brugue@udg.edu](mailto:q.brugue@udg.edu), [@QuimBrugue](https://twitter.com/QuimBrugue). ORCID [0000-0002-4284-2236](https://orcid.org/0000-0002-4284-2236).

\*\* Xavier Casademont, professor de treball social i serveis socials a la Universitat de Girona. Membre del CISA - Grup de Recerca en Ciències Socials Aplicades. Les seves principals línies de recerca són: immigració, ciutadania i diversitat; polítiques socials i estat del benestar; serveis socials; democràcia i participació. Departament de Pedagogia, Plaça de Sant Domènec, 9, 17004 Girona. [xavier.casademont@udg.edu](mailto:xavier.casademont@udg.edu), [@XeviCasademont](https://twitter.com/XeviCasademont). ORCID [0000-0002-3821-4245](https://orcid.org/0000-0002-3821-4245).

\*\*\* Judith Gifreu, directora de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Professora titular de dret administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona, directora de la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals (2009-2018) i presidenta de la Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries (2016-2018). Departament de Dret Públic i Ciències Historicojurídiques. Edifici B3, C. de la Vall Moronta, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). [judith.gifreu@uab.cat](mailto:judith.gifreu@uab.cat). ORCID [0000-0002-6893-3590](https://orcid.org/0000-0002-6893-3590).

\*\*\*\* Òscar Prieto-Flores, professor agregat del departament de Pedagogia a la Universitat de Girona. Les seves recerques s'han centrat en els processos d'inclusió de les minories ètniques i de la immigració. Investigador principal del projecte RecerCaixa “APPLYing Mentoring”. Plaça de Sant Domènec, 9, 17004 Girona. [oscar.prieto@udg.edu](mailto:oscar.prieto@udg.edu), [@priettys](https://twitter.com/priettys). ORCID [0000-0003-4162-6109](https://orcid.org/0000-0003-4162-6109).

Article rebut el 03.07.2018. Avaluació cega: 20.07.2018 i 28.08.2018. Data d'acceptació de la versió final: 22.09.2018.

**Citació recomanada:** Brugué, Quim; Casademont, Xavier; Gifreu, Judith i Prieto-Flores, Òscar (2018). Democràcia directa local: Consideracions sobre les consultes municipals. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 1-16, DOI: [10.2436/rcdp.i57.2018.3181](https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3181).

## Sumari

Introducció

1 L'objecte d'estudi: un nou moment democràtic?

2 Democràcia directa: conceptualitzant el terme

2.1 Democràcia amb o sense intermediació, adversarial o unitària

2.2 Assemblees i referèndums: entre el diàleg i el vot

2.3 Els límits i els potencials dels referèndums

3 De referèndums i consultes: posant en marxa la democràcia directa local

3.1 De què estem parlant?

3.2 Per què ho fem?

3.3. Com s'ha d'organitzar i desplegar?

4 Els mites de la democràcia directa

Bibliografia

## Introducció

La participació ciutadana i els governs locals han estat una parella de ball molt estable des de les primeres eleccions democràtiques de 1979. Una relació que no és particular del cas català, sinó que la podem resseguir com una constant en les democràcies occidentals. Ja en un llibre seminal com *La democràcia a Amèrica*, Alexis de Tocqueville mostrava la seva admiració per uns espais municipals que propiciaven tant la difusió del poder com una proximitat des de la qual exercir un autogovern efectiu i un procés de construcció de ciutadania i comunitat. Seguint aquesta estela, les expectatives participatives varen aparèixer ja en els primers debats electorals de 1979.

Des de finals dels vuitanta fins als primers anys del nou mil·lenni es va produir una explosió d'experiències participatives que empraren metodologies molt diverses i aconseguiren resultats també dispars (Subirats, 2001; Font, 2001 i 2003; Parés, 2009; Font i Galais, 2009). Una proliferació participativa que va remetre amb l'arribada de la crisi de 2007. En un context de fortes retallades, la necessitat de triar on destinar uns recursos creixentment escassos explica que la participació ciutadana pràcticament desaparegués de l'agenda política local.

Tanmateix, la progressiva recuperació i estabilització de la situació financera dels darrers anys va propiciar una segona onada d'interès per la participació ciutadana en l'àmbit local (Brugué, Pindado i Rebollo, 2015; Blanco i Gomà, 2016; Subirats, 2016). Una onada que s'ha traduït en una maduració de les experiències ja iniciades, però també en l'aparició d'un nou interès per fórmules participatives que s'inscriuen en el marc d'allò que la teoria anomena la democràcia directa i que, en el context dels ajuntaments catalans, s'ha traslladat a la pràctica sota la forma de consultes ciutadanes.

Mentre que la primera onada de participació ciutadana en els municipis catalans ha estat a bastament analitzada, encara no disposem ni d'una reflexió acurada sobre què suposa emprar mecanismes de democràcia directa en el món local ni hem pogut analitzar de manera sistemàtica les experiències empíriques que ja es comencen a acumular. Els autors d'aquest article hem iniciat un projecte de recerca que vol avançar en ambdues dimensions. Per una banda, revisar la literatura especialitzada per tal de dotar-nos d'un marc teòric adequat i, per l'altra, triar una mostra d'experiències de consultes ciutadanes locals per ser analitzades com a estudis de cas.<sup>1</sup> En aquest article pretenem exposar-ne el marc teòric i conceptual.

Amb aquest objectiu en ment, l'article s'organitzarà a partir de tres apartats i d'unes reflexions finals entorn dels mites de la democràcia directa. En primer lloc, de manera molt breu, situarem l'objecte d'estudi a la cruïlla de la crisi de la democràcia representativa i l'aparició d'alternatives de democràcia directa. El segon apartat, de caràcter més conceptual, el destinarem a discutir el concepte de democràcia directa des de la teoria política. Un debat molt antic i molt ric que ens servirà per clarificar els conceptes, desvetllar alguns tòpics i disposar de criteris per valorar els avantatges i els inconvenients d'aquesta forma democràtica. El tercer apartat, en canvi, ens traslladarà a un terreny més instrumental, on introduïrem i discutirem la principal eina per a la implementació de la democràcia directa en les societats actuals: el referèndum i, més recent, una versió que hem etiquetat com a consultes populars o ciutadanes.

### 1 L'objecte d'estudi: un nou moment democràtic?

La democràcia ha estat un dels conceptes més recurrents i discutits del pensament polític. Un terme que ha estat prolíficament adjectivat (directa, representativa, popular, elitista, deliberativa, agregativa, etc.) i que, per tant, ha estat subjecte a interpretacions i mirades molt diverses. Ho va ser a l'antiguitat i ho ha estat durant la modernitat, i s'ha convertit en un terme de referència a l'hora d'entendre els nostres sistemes polítics actuals (Held, 2006; Requejo, 2009). Trobem les primeres expressions democràtiques en les formes de governar la polis atenenca de Soló o de Pèricles, mentre que en les reflexions de Plató i d'Aristòtil podem rastrejar els primers debats entorn els límits i les potencialitats de la democràcia. Més endavant, autors com John S. Mill o Alexis de Tocqueville van mostrar-nos com la modernitat arribava inevitablement acompanyada d'una democràcia que va adoptar noves formes i que va mostrar-se com un projecte de govern ben delimitat en

<sup>1</sup> El títol de projecte és Democràcia directa municipal: experiències i criteris de bones pràctiques, amb finançament de la Generalitat de Catalunya a través del programa DEMOC2017 (referència 2017DEMOC00009).

la Constitució de Filadèlfia de 1787 i en els Debats Federalistes que la van precedir (Madison, Hamilton i Jay, 2009; Burgess i Gagnon, 2013). Assumint certa simplificació, aquests dos grans moments de la història de la democràcia coincideixen amb les dues grans opcions que han articulat el principal eix del debat sobre aquesta forma de governar-nos: la democràcia directa (de la antiguitat) i la democràcia representativa (de la modernitat).

Avui, segons diversos observadors, podríem estar assistint a l'arribada d'un tercer moment democràtic. Impulsats per una profunda crisi del model representatiu, estaríem buscant i assajant noves fórmules democràtiques adaptades a les peculiaritats del segle XXI (Craig, Kreppel i Kane, 2001; Urquizu, 2016). Així, davant el crit "no ens representen", que expressa una profunda decepció respecte a la classe política, emergeix un intens debat sobre la necessitat d'enfortir la democràcia i sobre les alternatives que ens han d'ajudar a aconseguir-ho. Les consultes populars —especialment les locals— formen part d'aquestes alternatives i, per tant, el seu estudi s'emmarca en aquest debat d'ampli abast (Welp i Ordóñez, 2017). També, connectant amb aquesta crisi de representació, els nous populismes han contribuït a intensificar el debat sobre els referèndums i les consultes ciutadanes (Canovan, 1999; Haskell, 2001; Vallespín i Bascuña, 2016).

En aquest context general, també els governs locals han experimentat un interès renovat per utilitzar fórmules de democràcia directa que els permetin explotar les seves condicions de proximitat i, d'aquesta manera, convertir-se en espais clau per a la reinvençió i el reforçament de la democràcia. Aquesta tendència, instal·lada en casos específics com el suís, s'ha estès per la major part d'Europa des dels anys noranta (Denters i Rose, 2005; Reynaert, 2005; Delwit, 2007; Kersting, 2009; Schiller, 2011).

En el cas català, els darrers anys han estat testimonis d'una proliferació d'iniciatives locals de democràcia directa. Aquestes s'han expressat de manera desordenada, i s'hi ha barrejat l'aposta cada cop més generalitzada pels pressupostos participatius amb experiències més o menys formals de vincular les decisions al vot dels ciutadans. La pròpia dispersió de les iniciatives en dificulta el recompte, tot i que, pel que fa als darrers cinc anys, la taula 1 presenta un recull no exhaustiu, però sí il·lustratiu, del tipus de consultes ciutadanes que s'estan promovent en el municipis catalans.<sup>2</sup>

Taula 1. Consultes ciutadanes a Catalunya: 2012-2018

Municipi	Temàtica	Participació (sobre cens)	Resultats (afirmatius)
El Figueró i Montmany (2012)	Consulta per determinar la posició de l'ajuntament davant del procés d'independència de Catalunya	31,64 %	89,42 %
Premià de Mar (2014)	Consulta sobre la compra de l'antiga Can Sanpere per usar-la com a un espai públic	8,41 %	80,18 %
Manresa (2014)	Consulta sobre el futur del teatre municipal en el marc de l'ampliació de la plaça St. Domènec	9 %	13,13 %
L'Esquirol (2014)	Consulta sobre el canvi de nom del municipi	42 %	90 % (L'Esquirol)
Municipis del Moianès (2015)	Consulta per la creació de la nova comarca del Moianès	47,38 %	80,4 %
Rasquera (2015)	Consulta sobre el desenvolupament del pla anticrisi aprovat pel Ple de l'ajuntament	68 %	56,3 %
Bellaterra (2015)	Consulta per separar Bellaterra de Cerdanyola del Vallès (casos similars: Sant Miquel de Balenyà, Medinyà, Valldoreix o Coma-ruga)	53,57 %	94 %
Salt (2016)	Consulta sobre el desenvolupament urbanístic del sector sud	21,9 %	87,6 %
Olot (2016)	Consulta sobre treure el correbus de les festes del Tura	18,2 %	60,06 %

<sup>2</sup> També és rellevant recordar —encara que en aquest article no podem analitzar aquestes experiències— el referèndum ja històric que es va convocar per decidir sobre el futur urbanístic de la platja de Castell a Palamós (12 de juny de 1994); com també, per la polèmica política i l'impacte mediàtic que va despertar, la consulta ciutadana sobre la Diagonal de Barcelona (16 de maig de 2010).

Molins de Rei (2016)	Consulta Transformar la carretera, sobre viabilitat	8 %	35,7 % (opció A)
Santa Eulàlia de Ronçana (2017)	Consulta sobre la recollida selectiva de residus	21,9 %	78 % (porta a porta)
Olot (2017)	Consulta sobre el model (urbanístic) del Firal	13 %	61,5 % (projecte A)
Tortosa (2017)	Consulta sobre el futur del monument relacionat amb la batalla de l'Ebre	29,73 %	68,36 % (mantenir-lo)
Ametlla del Vallès (2018)	Consulta sobre l'autorització per fer topless a la piscina municipal	Desconegut (només podien votar les dones)	60,9 % (a favor)

Font: elaboració pròpia

L'estudi d'aquests casos encara no està disponible, de manera que no podem entrar en detalls. Tanmateix, podem assenyalar dues variables que segur ens ajudaran a analitzar aquestes experiències. D'una banda, la grandària de l'ajuntament i, d'altra banda, l'objecte de la consulta. Observem com són els municipis més petits els que tendeixen més a fer consultes ciutadanes, alhora que es detecta certa correlació entre la grandària del municipi i el percentatge de participació. Quant a l'objecte de les consultes, distingiríem entre aquells municipis que consulten sobre aspectes d'ordenació territorial (segregacions, noves comarques, etc.), aquells que ho fan sobre temes politicosimbòlics (monuments, independència, etc.), i aquells que ho fan sobre polítiques sectorials (residus, urbanisme, etc.).

## 2 Democràcia directa: conceptualitzant el terme

En aquest apartat, l'objectiu és definir la democràcia directa amb la major precisió conceptual possible. Per fer-ho, partim del substantiu democràcia i d'una aproximació etimològica que la defineix com el poder (*kratia*) del poble (*dêmos*). Tanmateix, però, és a partir d'aquesta base que apareixen les preguntes rellevants: què significa tenir poder i quin ha de ser-ne l'abast?, ¿qui és el poble i qui en forma part?, ¿quines són les decisions que estaran en mans del poble?, ¿com emprarà el poble aquest poder de prendre decisions? És a dir, definir la democràcia com a "poder del poble" és tan inevitable com incert. Necessitem, per tant, pujar pel tronc de la democràcia i endinsar-nos en la frondositat de les seves branques.

### 2.1 Democràcia amb o sense intermediació, adversarial o unitària

D'entrada, en relació al qui ens trobem amb dues grans respostes: el poder del poble el pot exercir directament el poble mateix (democràcia directa) o el poden exercir els seus representants electes (democràcia representativa). La principal diferència entre ambdues respostes es troba en l'existència o no d'algun tipus d'intermediació. Per aquesta raó, la definició bàsica de la democràcia directa és aquella que es refereix a una forma de govern on no existeixen mecanismes d'intermediació i on, consegüentment, és el poble mateix qui exerceix el poder.

El debat sobre la intermediació ha estat obviat durant molts anys en les democràcies occidentals, ja que s'havia imposat la idea que la democràcia directa era una fórmula arcaica, mentre que la democràcia representativa s'adequava a la modernitat. Fins i tot hem arribat a creure que hem estat nosaltres —allò que avui anomenaríem el món occidental— els inventors de la democràcia i que, per tant, institucions com els parlaments, la representació o el sufragi universal són expressions de la pròpia democràcia. D'una democràcia que s'interpreta com la millor fórmula per abordar el govern d'una societat on els interessos dels individus entren en conflicte constant. Tal com ho expressava Jane Mansbridge en una obra de referència:

When you do not agree, you take a vote, and the majority rules. This combination of electoral representation, majority rule, and one-citizen/one-vote is democracy. Because this conception of democracy assumes that citizens' interests are in constant conflict, I have called it 'adversarial' democracy. (Mansbridge, 1983: 14)

Aquest model adversarial, tal com reconeix la pròpia autora, entra en flagrant contradicció amb una forma més antiga d'entendre la democràcia. Des d'aquesta perspectiva, quan els interessos de les persones entren en conflicte l'opció no hauria de ser el vot sinó un intercanvi de raons. En lloc de votar individualment, els individus es trobarien i cercarien un acord col·lectiu. Aquesta democràcia consensual —anomenada unitària per Mansbridge— es basa en el respecte mutu i en l'interès comú, mentre que la competència i l'interès particular sustenten la versió adversarial. Mentre la democràcia adversarial s'exerceix a través del vot individual, la democràcia consensual exigeix relacions i intercanvis cara a cara. Al fil d'aquest debat, Sartori considera que la democràcia directa —en el seu sentit fort— no es caracteritza només per la inexistència d'intermediació sinó, tant o més important, per l'existència d'una relació cara a cara entre ciutadans que discuteixen sobre quin és el seu interès col·lectiu (Sartori, 2007).

Ens movem, doncs, entre dos tipus ideals que, en aquesta nova formulació, posen l'èmfasi en distingir el govern a través del vot o a través de l'intercanvi d'arguments —més que no pas en l'existència o no d'intermediaris. En tot cas, per a Mansbridge, aquesta distinció entre democràcia adversarial i democràcia unitària només és absoluta en termes teòrics. Considera, de fet, que ambdós models haurien de combinar-se en la pràctica democràtica i que haurien de fer-ho en funció de la intensitat dels conflictes sobre els quals es vol governar. És a dir, l'opció de prendre decisions a través del diàleg cara a cara funcionaria quan som capaços de treballar en contextos on és possible identificar un interès compartit. En canvi, quan hem de fer front a decisions que impliquen un conflicte entre interessos parcials, semblaria més adequat l'agregació de preferències individuals a través del vot.

El model adversarial s'ha imposat perquè hem suposat que dominen els conflictes d'interessos, però això no hauria d'amagar-nos que les relacions humanes també poden estar marcades per la cooperació i els interessos compartits. En la versió unitària de Mansbridge, la democràcia es construeix sobre relacions d'amistat o fraternitat entre els membres d'una comunitat que es caracteritzen per la igualtat, la complementarietat i el reconeixement mutu. Un context que afavoreix les decisions per consens i on el vot es descarta per la seva tendència a reforçar i institucionalitzar les divisions i els antagonismes. Aquesta, usant els termes de Barber (2003), és una versió forta de la democràcia que contrasta amb la seva versió dèbil o adversarial:

Adversarial democracy is the democracy of a cynical society. It replaces common interest with self-interest, the dignity of equal status with the base motives of self-protection, and the communal moments of face-to-face council with the isolation of a voting machine. (Mansbridge, 1983).

## 2.2 Assemblees i referèndums: entre el diàleg i el vot

Traduint-ho a termes instrumentals, podem concloure que la democràcia directa pot adoptar formes tant adversarials com unitàries; és a dir, que pot exercir-se tant a través del vot en referèndum (o consulta) com del diàleg cara a cara en l'assemblea. Els referèndums i les assemblees serien, doncs, dues maneres diferents de dur a la pràctica la democràcia directa. Val a dir que aquesta distinció ens remet de nou a un debat conceptual entre allò que hem anomenat la democràcia agregativa (a través del vot) i la democràcia deliberativa (a través del diàleg) (Gutmann i Thompson, 2004; Martí, 2006).

Tornant, però, a la distinció instrumental entre les dues manifestacions operatives de la democràcia directa —els referèndums i les assemblees—, sol considerar-se que quan les persones entren en contacte social troben en la discussió i l'acord les formes més òbvies relacionar-se. D'aquí se'n dedueix que, tal com afirma Verhulst (2006), les assemblees públiques esdevinguin la primera i més essencial forma democràtica. Una forma més pròpia de les polis de l'antiguitat que dels estats moderns, però que ha sobreviscut en pràctiques locals com les assemblees cantonals suïsses o els *town meetings* que encara es convoquen en algunes ciutats dels Estats Units (Zimmerman, 1999; Bowler i Donovan, 2000). També en el nostre país trobem la fórmula dels consells oberts per als municipis amb menys de 100 habitants.

En els Debats Federalistes que, com ja hem citat anteriorment, van acabar consolidant la democràcia representativa, es va produir una intensa discussió sobre quines formes democràtiques eren més adients per grans territoris i poblacions extenses. Entre els defensors dels models assemblearis trobem el propi Thomas Jefferson, qui mostrava les seves reticències davant d'un govern nacional potent i manifestava les seves preferències per les assemblees ciutadanes. Allò que no va deixar mai d'impressionar a Jefferson era



l'habilitat i la capacitat dels ciutadans a l'hora de gestionar els assumptes públics. Uns assumptes que, a més a més, servien per unir-los i conformar una comunitat cívica. En l'altra banda del debat, es trobaven aquells que, com Madison, desconfiaven d'unes fórmules democràtiques que podien facilitar el domini de la comunitat per part de grups d'interès ben organitzats però que no representaven l'interès col·lectiu.

En aquesta polèmica va acabar imposant-se el model representatiu, mentre que l'essència democràtica de l'assemblea es va reconduir —en àmbits territorials i poblacionals extensos— cap als referèndums o les consultes ciutadanes. Aquests són instruments que mantindrien els principis bàsics de l'assemblea quan ja no és possible la trobada física, però també mostrarien algunes limitacions —vinculades tant a la inexistència del cara a cara com a la impossibilitat material de sotmetre totes les decisions a referèndum.

El referèndum (i després ja obrirem el focus cap a les consultes ciutadanes) és, en definitiva, una forma electoral per adoptar decisions, entenent que aquestes són sobre assumptes polítics concrets i no sobre quins seran els representants que les adoptaran. Tal com el defineixen Altman i Pindado, hem d'entendre els referèndums com:

Un grup d'institucions polítiques on els ciutadans decideixen o emeten la seva opinió a les urnes sobre temes particulars a través del sufragi universal i secret, i que no formen part del procés electiu regular de les autoritats. (Altman, 2010)

Aquell model on la ciutadania decideix a través del seu vot, de manera directa, sobre temes de contingut polític i no sobre qui seran els seus representants. (Pindado, 2015)

### 2.3 Els límits i els potencials dels referèndums

En el seu treball clàssic, Sartori considera —en la mateixa línia del que estem discutint— que la democràcia directa es compon de dos ingredients: la no-intermediació i la relació cara a cara. L'assemblea contindria ambdós factors, de manera que seria un instrument tant d'autogovern com de govern directe. En canvi, el referèndum només incorporaria l'ingredient de la no-intermediació, i es convertiria en una eina de govern directe però no d'autogovern. Conseqüentment, Sartori considera al referèndum com “una forma empobrida de democràcia directa” on la ciutadania decideix directament però sense produir-se interaccions. Les conseqüències d'aquest empobriment, segons Sartori, són:

- En primer lloc, mentre que l'essència democràtica és usar el debat i/o la representació política per aconseguir dinàmiques de suma positiva, els referèndums comporten l'aparició d'una dinàmica de suma zero. I en condicions d'interessos enfrontats, la suma zero no només no resol els conflictes sinó que els intensifica.
- En segon lloc, en els referèndums és crucial saber qui defineix l'agenda (qui tria els temes que seran votats) i com es plantejarà la pregunta (en quins termes es presenten les opcions). Ambdós aspectes obren àmplies possibilitats per a la manipulació o, usant els termes provocadors de Sartori, “el poble té dret a equivocar-se, però això no justifica que l'induem a l'error”.

Arran de la frase anterior, Sartori argumenta que les capacitats que caldria exigir al votant d'un referèndum no són les mateixes que al votant que està escollint els seus representants. La democràcia representativa, com s'ha argumentat extensament, reclama opinió pública; és a dir, un coneixement difús que permet escollir entre grans opcions poc detallades i que expressen preferències genèriques (Manin, 1998; Habermas, 2010). En canvi, en un referèndum es pren una decisió sobre un assumpte polític concret i, per tant, el votant hauria de disposar d'un coneixement més aprofundit, d'una *episteme* que garanteixi que la decisió se sustenta sobre bases sòlides. Passar de l'opinió al coneixement no és senzill, però seria segons Sartori una condició indispensable per al correcte funcionament dels referèndums.

Tanmateix, els referèndums també tenen aspectes positius, com ara l'experiència decisional que suposa per la ciutadania. És a dir, els referèndums no són —com han argumentat alguns dels seus crítics— instruments que permeten difuminar la responsabilitat dels governants sinó instruments que fomenten les responsabilitats compartides. Un exercici de la responsabilitat política que, pel fet de ser compartida, dota de major legitimitat

a les decisions adoptades, identifica millor la voluntat del poble i ajuda a crear ciutadania i comunitat (Kaufmann, Büchi i Braun, 2007).

Els referèndums, a més d'exercitar la responsabilitat col·lectiva i contribuir a la construcció de la comunitat, poden oferir un potencial pedagògic molt important. Sartori identificava en la falta d'*episteme* una de les principals dificultats dels referèndums, però també podríem donar la volta a l'argument i considerar el referèndum com una oportunitat per aconseguir una ciutadania amb major coneixement, per educar-la políticament. Certament, aconseguir aquests resultats és possible, però reclama que la votació arribi precedida d'un debat públic honest i consistent. Un debat que serveixi als futurs votants per dotar-se de coneixement i que, per tant, els permeti escollir la seva opció no només amb responsabilitat sinó també amb coneixement de causa.

Han estat freqüents els debats que contrasten els avantatges i els inconvenients de la democràcia directa (Budge, 1996; LeDuc, 2003; Lissidini, 2007; Setälä i Schiller, 2009). Entre els primers es destaca com aprofundeix en el principi de la igualtat, com expressa les preferències de la ciutadania i afavoreix la competència d'aquesta ciutadania, com facilita la transparència i el control de la democràcia representativa i com, en definitiva, promou l'obertura del procés polític. Entre els inconvenients apareixen les referències a la necessitat d'operar des d'una escala massa reduïda, el poc coneixement de la ciutadania sobre els assumptes públics, les oportunitats que s'obren per a la manipulació o l'excés d'emocionalitat que provoquen.

### 3 De referèndums i consultes: posant en marxa la democràcia directa local

L'objectiu d'aquest segon apartat consisteix a passar del marc conceptual de la democràcia directa al nostre objecte d'estudi: les consultes ciutadanes municipals. Ens cal precisar de què estem parlant quan usem aquesta expressió i com podem distingir-la de les clàssiques formes referendatàries a bastament analitzades per la literatura especialitzada (Budge, 1996; Bowler i Donovan, 2001). Addicionalment, un cop clarificat el terme (el què) ens preguntarem sobre les raons que en justifiquen l'ús (el perquè) i sobre les formes d'organitzar aquestes consultes en la pràctica (el com).

#### 3.1 De què estem parlant?

Més enllà dels debats de fons, quan volem estudiar les formes de democràcia directa apareixen múltiples classificacions i tipologies; diferents maneres de concretar els instruments de la democràcia directa que responen a diverses variables o dimensions d'anàlisi:

- D'una banda, la literatura recull diferents tipologies per classificar els referèndums segons criteris com ara la finalitat (de ratificació a posteriori o de determinació *ex ante*), qui els promou (el govern o la ciutadania) o la seva voluntarietat o obligació (per exemple, quan s'usen de manera regulada en algunes modificacions de caràcter constitucional).
- D'altra banda, ens trobem amb una gradació que va des dels interpretacions més restrictives (visió minimalista) a aquelles que adopten una perspectiva més àmplia (visió maximalista). Pels primers només podem parlar de referèndum quan estem davant d'una convocatòria electoral formal que serveixi per aprovar o refutar una llei, mentre que pels segons les iniciatives legislatives populars o la votació en els pressupostos participatius serien també institucions referendatàries. En una posició intermèdia trobaríem les consultes ciutadanes.

Creuant dues variables —sobre què es decideix i a qui apodera la votació—, Pindado (2015) ens proposa un quadre que permet distingir entre diferents formes de democràcia a través del vot:

Taula 2. Tipologia de votacions

	Decidir sobre matèries	Decidir sobre persones
Apoderar la ciutadania	Referèndum proactiu	Referèndum revocatiu
Apoderar representants	Plebiscit	Elecció representants

Font: Pindado, 2015



És clar que el nostre interès se situa en el creuament entre “decidir sobre matèries” i “apoderar la ciutadania”; es descarten, per tant, tant les votacions destinades a escollir o revocar representants com aquelles votacions de caràcter plebiscitari. És important en aquest punt destacar l’especificitat del plebiscit, una versió esbiaixada dels referèndums que s’ha utilitzat i encara s’utilitza com una eina de manipulació política per part de la institució que el promou i el controla: “l’objectiu d’un plebiscit no és implementar la democràcia sinó reforçar o recuperar aquells que ocupen el poder amb l’ajut de la gent” (Kaufmann, Büchi i Braun, 2007).

Aquesta distinció és crucial per entendre l’ús de la democràcia directa en un país tan emblemàtic com Suïssa, on només es considera democràcia directa un referèndum que es convoca o bé per iniciativa ciutadana o bé per previsió constitucional. El govern, en canvi, no pot convocar un referèndum, de manera que es descarta la possibilitat de fer-ne un ús plebiscitari.

Una característica bàsica dels “referèndums proactius” és, precisament, que apoderen la ciutadania per decidir sobre matèries concretes. Ens cal fer referència, per tant, a un aspecte sovint polèmic: el caràcter vinculant o no d’aquestes iniciatives. En aquest sentit, malgrat les previsions jurídiques que existeixen a l’Estat espanyol, considerem que, en termes polítics, els referèndums són sempre vinculants. Usant aquest instrument estem traslladant la capacitat de decisió als votants, de manera que no tindria cap sentit obviar que ens trobem davant d’un mandat democràtic vinculant.

En passar dels referèndums formals a les consultes ciutadanes (sobre temes que no han de ser legislatius i sense les condicions formals d’una convocatòria electoral) s’ha plantejat el debat sobre si es podria considerar que ens trobem davant una fórmula no vinculant. En aquest sentit, existeix una literatura creixent sobre allò que s’anomenen formes *soft* de democràcia directa: convocatòries electorals interpretades menys com una forma de prendre decisions i més com una forma d’expressar opinions de manera consultiva. Les decisions es mantenen en mans dels representants, de manera que aquests referèndums *soft* donen a la ciutadania el dret a ser escoltat però no a decidir (Hug, 2004; Schiller, 2011; Schiller i Setälä, 2012; Gamper, 2015; Fung, 2015; Jäske, 2017).

Les consultes ciutadanes, per tant, serien una versió dels referèndums, dels quals es separarien per tres aspectes fonamentals:

- Obrir-se a un ventall més ampli de decisions de política pública; i desbordar, per tant, la seva aplicació exclusiva a l’aprovació o refutació de lleis i textos constitucionals.
- Convocar la votació sense tots els requisits formals que han d’acompanyar tant les conteses electorals destinades a escollir els nostres representants com els referèndums de ratificació legislativa. Aquesta manca de requisits formals pot concretar-se en aspectes com ara permetre el vot a persones sense la condició de ciutadania (els empadronats), incorporar formes de vot electrònic, allargar el període electoral durant diversos dies, o no disposar de tots els òrgans de control que acompanyen obligatòriament altres convocatòries electorals.
- Considerar els resultats com a consultius i no com a vinculants, tot i que en sistemes jurídics com l’espanyol —de manera força sorprenent— tampoc els referèndums no són formalment vinculants. Sobre aquesta tercera característica, volem subratllar que —en contra del que assumeix la literatura ja esmentada— en aquest article considerem que també les consultes, en tant que mecanisme de democràcia directa, han de ser vinculants.

Així doncs, les consultes ciutadanes compartrien els dos trets distintius dels referèndums (presa de decisions sense intermediaris i vot individual com a forma de participació de la ciutadania) i se’n diferenciarien per dos aspectes rellevants (el focus en les polítiques públiques i la manca de certs requisits formals). Tanmateix, a partir del reconeixement del nostre marc jurídic, considerarem que les consultes ciutadanes poden ser tant d’iniciativa governamental com ciutadana.

### 3.2 Per què ho fem?

Ja hem esmentat anteriorment la relació entre l'interès per la democràcia directa i la crisi de la democràcia representativa (Sánchez-Cuenca, 2014). Tanmateix, més enllà d'aquest context, podem identificar quatre raons concretes:

- En primer lloc, segons Dalton (2004), uns ciutadans més sofisticats i amb més recursos polítics demandarien un accés més directe al procés de presa de decisions. Un argument que s'ha anomenat *cognitive mobilization* i que té a veure amb la pressió d'una ciutadania més formada i exigent.
- En segon lloc, la demanda de consultes o referèndums es derivaria de la pèrdua de confiança en les estructures democràtiques tradicionals i de la consegüent desafecció política que ha impregnat les nostres societats (Hay, 2007). Aquesta situació, etiquetada com *political disaffection*, justificaria l'ús d'aquests instruments de democràcia com una forma de control sobre els responsables electes.
- En tercer lloc, ens hem referit ja a la connexió entre els referèndums o consultes amb un fals populisme (Hagen, 2002). Una versió d'aquesta justificació la trobaríem en allò que Morel (2001) ha qualificat com *plebiscitary motivations*; és a dir, l'ús dels referèndums o consultes com una forma de legitimar-se i consolidar-se en el poder.
- Finalment, en quart lloc, s'apunta el paper que poden jugar els referèndums o consultes com a instruments per facilitar les capacitats governamentals en contextos molt complexos que tendeixen a bloquejar el desplegament de les decisions públiques. En aquest sentit, la democràcia directa serviria per guanyar efectivitat.

Aquestes quatre consideracions són de caràcter sistèmic i, per tant, ens caldria traduir-les a l'escenari local que volem analitzar en aquesta recerca. Partim, doncs, dels quatre punts anteriors i n'hi afegim un d'addicional:

- En primer lloc, la major competència i exigència dels ciutadans es manifesta de forma especialment clara en l'àmbit local, ja que la proximitat afavoreix tant el coneixement com les ganes d'implicar-se en les decisions públiques.
- En segon lloc, en canvi, la desconfiança institucional i el descrèdit dels responsables polítics tendeixen a ser menors. Tot i això, els polítics locals també pateixen problemes d'allunyament i desafecció que els porten a usar la democràcia directa com una forma de superar-los.
- En tercer lloc, la lògica populista-plebiscitària es manifesta en l'ús de les consultes ciutadanes per defensar qüestions simbòliques o per reforçar posicions polítiques que van més enllà de les competències municipals.
- En quart lloc, de manera més freqüent, les consultes ciutadanes locals —sobretot aquelles orientades a polítiques públiques— s'utilitzen com una forma de legitimar decisions que impliquen certa controvèrsia social.
- Finalment, no podem deixar d'esmentar l'efecte imitació (*policy diffusion*), ja que en un context on proliferen tant les experiències d'altres municipis com les referències contínues a la democràcia directa, és molt difícil no caure en la incorporació mimètica. La moda dels referèndums i les consultes explica també part de la seva proliferació actual en els municipis catalans.

### 3.3. Com s'ha d'organitzar i desplegar?

Una consulta ciutadana —com un referèndum— reclama unes regles que en regulin el desplegament operatiu. De fet, bona part de l'èxit d'una experiència de democràcia directa té a veure amb el com. Abans hem esmentat com, juntament amb les seves virtuts democràtiques, les consultes i els referèndums es veuen amenaçats per perills potencials, els quals s'estimularan o s'evitaran en bona part depenent de com es dissenyi i s'executi la iniciativa. En aquest com caldrà tenir en consideració tot un seguit d'ingredients, que hem resumit en 4 dimensions:

## Dimensió 1. Els requisits de la proposta

L'impuls d'una iniciativa de democràcia directa ha de satisfer diferents tipus de requisits:

- **Requisits de contingut.** Tenint en compte que parlem de consultes locals, és habitual considerar que només seria possible consultar sobre aquells aspectes que són de competència local. Aquest requisit és força restrictiu si ens fixem en les competències municipals de caràcter exclusiu, però ho és menys si entenem que l'anomenat principi de les competències generals ha permès als ajuntaments intervenir en un ampli conjunt de polítiques públiques (econòmiques, educatives, socials, ambientals, etc.). En tot cas, els límits se situarien en aquells continguts que fossin susceptibles de ser intervinguts de manera efectiva per part dels governs locals. D'altra manera, la consulta només permetria instar a d'altres a adoptar determinades decisions, però aquests altres no tenen per què sentir-se interpel·lats.

A banda d'aquest requisit vinculat a la capacitat d'acció efectiva, el cert és que els governs locals també poden promoure consultes en aspectes que responen a posicionaments simbòlics que desborden les competències municipals però que, alhora, precisament pel seu caràcter eminentment simbòlic, ningú n'espera un desplegament efectiu. No trobem en la literatura un posicionament clar sobre aquests casos, de manera que adoptarem una posició pròpia i considerarem possible que un govern local utilitzi les consultes per posicionar-se simbòlicament sobre aspectes polítics que desborden les seves competències.

- **Requisits d'entrada.** Amb aquest segon requisit ens estem fixant en si la iniciativa és ciutadana o governamental, sabent que en el nostre marc jurídic poden usar-se ambdues vies d'entrada. Però coneixedors també que, en d'altres països on la democràcia directa es troba molt consolidada, com el cas de Suïssa, es considera que només és vàlida la iniciativa ciutadana. A més, cadascuna d'aquestes vies compta amb un conjunt de requisits formals que estan descrits en la llei de consultes, però que, donada la novetat de la llei i la informalitat de les experiències, no sempre se segueixen. Entre aquests requisits formals, destacariem el número de signatures o les majories en el ple que en validen l'impuls, l'establiment d'un calendari, disposar d'una instància de control, la forma de presentar la sol·licitud, etc.
- **Requisits de formulació:** Ens estem referint a la forma concreta que adopta la pregunta que adreçem a la ciutadania, entenent que és objecte de controvèrsia i de possibles manipulacions. D'una banda, la pregunta ha d'estar formulada de manera clara i directa, evitant tant confusions sobre el seu sentit com biaixos en les respostes que genera. D'altra banda, la pregunta ha de permetre també una resposta simple, a poder ser dicotòmica. Això exigeix que les respostes alternatives siguin excloents i extensives; és a dir, que quedi clar que són respostes que es desqualifiquen les unes a les altres (excloents) i que abracen totes les alternatives possibles (extensives). Una forma d'assegurar-nos de la qualitat de la formulació és que la pregunta sigui acceptada i assumida per aquells que defensen les diferents postures de la consulta.

## Dimensió 2. Informació i deliberació pública

La qualitat d'una consulta ciutadana depèn, en bona mesura, del procés previ a la votació. Aquesta afirmació ens recorda que la democràcia directa exigeix que la ciutadania disposi de coneixements suficients a l'hora de votar les seves preferències. Aquests coneixements han de construir-se a partir d'una informació neutral, veraç i, també, dialògica. Aquestes condicions descriuen una situació ideal molt difícil d'aconseguir plenament, però a la qual hem d'acostar-nos. En aquests sentit, són dos els àmbits en els quals cal treballar:

- **Informació i difusió institucional.** D'entrada, cal que la institució que promou la consulta ofereixi tota la informació necessària sobre el tema. A més, aquesta informació ha d'estar disponible en diversos formats i registres, de manera que la diversitat de perfils poblacionals pugui accedir-hi.
- **Campanya de les parts.** A més a més, la votació ha de venir també precedida d'una fase on les diferents parts del procés consultiu puguin exposar i contrastar els seus arguments. Idealment, aquesta campanya ha d'assegurar certa simetria entre les parts, de manera que caldrà assegurar-se que les possibilitats de defensar les posicions d'uns i altres siguin les mateixes. Regular aquesta campanya —vetllant per l'accés a uns recursos fixats prèviament, organitzant debats i moments formals d'intercanvi, o assegurant un ús equitatiu de l'espai públic— és una forma d'aconseguir que la informació es transformi en coneixement.

### Dimensió 3. Organitzar la votació

Les campanyes d'informació i debat són l'estadi previ al moment de la votació. Un moment que també cal regular i sobre el qual caldrà adoptar algunes decisions crucials:

- **Qui pot votar?** Aquesta pregunta té, en el cas dels referèndums, una resposta molt clara: aquelles persones que disposen de la condició jurídica de ciutadania i que, com a tals, es troben en el cens electoral. Les consultes ciutadanes, però, relaxen aquest requisit i s'obren a una població més àmplia. En aquest sentit, normalment s'adrecen als empadronats (encara que no tinguin la condició jurídica de ciutadania) i als majors de 16 anys. Ambdós criteris semblen oportuns ja que, d'una banda, incorporen a ciutadans que *de facto* exerceixen dia a dia aquesta ciutadania encara que legalment no la tinguin reconeguda i, d'altra banda, permeten l'accés de la franja d'edat d'entre 16 i 18 anys, persones que ja disposen de criteri polític i que, a través d'aquestes experiències, poden veure com s'estimula la seva cultura civiodemocràtica.

Que el vot és individual i que tots els vots tenen el mateix valor seria una obvietat que no caldria ni esmentar. Tanmateix ho recordem, ja que hem observat com en alguns casos es planteja la possibilitat tant de vots col·lectius com ponderats. És a dir, en ocasions es discuteix si caldria que, en relació amb alguns aspectes de política sectorial molt determinats, les entitats més rellevants poguessin emetre un vot col·lectiu i que, a més, es ponderés per tenir un valor superior al d'una persona individual allunyada de l'objecte de votació.

- **Com es pot votar?** També sobre aquest aspecte hi ha algunes diferències entre els referèndums i les consultes ciutadanes. Mentre els primers operen a través d'unes regles molt pautades i rígides, les segones s'han dotat de certa flexibilitat. Una flexibilitat que no hauriem de confondre amb manca de rigor. En aquest sentit, seria possible pensar en la possibilitat de votar durant més d'un dia, poder fer-ho en ubicacions diverses i properes a la ciutadania, o usant mitjans telemàtics (el vot electrònic).

### Dimensió 4. Els resultats

Finalment, abans d'iniciar qualsevol procés consultiu cal tenir clar com es gestionaran els resultats. En aquest sentit, més enllà de la logística del recompte i de la presentació dels resultats, que ha de realitzar-se amb totes les garanties i amb la màxima transparència, caldrà prendre posició en relació a tres grans temes:

- **El procés és consultiu o vinculant.** Tal com ja hem anticipat anteriorment, malgrat que jurídicament les consultes siguin consultives, entenem que això és un contrasentit des del punt de vista de la democràcia directa i que, consegüentment, les institucions promotores hauran d'assumir que obren un procés vinculant.
- **Assegurar-ne l'aplicació.** Considerant que el procés és vinculant, la institució ha de garantir que els resultats guanyadors s'aplicaran. Una garantia que, més enllà del compromís polític, s'ha de poder resseguir administrativament. Es fa imprescindible, per tant, dissenyar mecanismes de seguiment que permetin a la ciutadania observar el desplegament de la decisió adoptada.
- **Llindar de participació.** Finalment, és recurrent la discussió sobre si cal assolir uns percentatges de participació mínims per validar el resultat de la votació. Sobre aquest aspecte, basant-nos en algunes reflexions de caràcter internacional, considerem que aquests llindars només tenen sentit quan parlem de referèndums que afecten les regles del joc d'una comunitat (reformes constitucionals). En canvi, no serien un requisit quan estem votant sobre polítiques públiques locals o sobre algun aspecte de caràcter simbòlic. Així doncs, en el cas que ens ocupa —les consultes ciutadanes locals— no seriem partidaris d'imposar llindars mínims de participació. Som conscients que sovintegen percentatges de participació molt baixos (fins i tot inferiors al 5 %) i que això podria posar en qüestió els resultats de la consulta, però considerem que es tracta d'una situació evitable si millorem els requisits anteriors.

## 4 Els mites de la democràcia directa

En aquest darrer apartat, un cop hem abordat el perquè, el què i el com de les consultes ciutadanes, volem recordar alguns dels dilemes que desperta la democràcia directa. Davant d'aquestes iniciatives s'obren molts interrogants que mereixen ser analitzats i contrastats amb pràctiques concretes. Ens hi referirem —inspirant-nos en Pindado (2015)— com als mites de la democràcia directa.

El primer mite assumeix que els referèndums o consultes es convoquen només per ser guanyats. Aquesta idea està molt associada a la temptació plebiscitària. En canvi, estaria menys present quan els referèndums o les consultes són d'iniciativa ciutadana. De fet, a Suïssa, s'ha calculat que des de 1999 el 80 % de les propostes objecte de votació han estat rebutjades. En el nostre context, semblaria que l'opció governamental tendeix a resultar guanyadora, però hi ha excepcions importants (per exemple, el cas de la Diagonal de Barcelona). També són diversos els casos on l'ajuntament no té una posició pròpia que expressa de manera explícita (per exemple, sobre traçats viaris, sobre la compra d'un immoble o sobre models de recollida d'escombraries).

El segon mite fa referència al caràcter conservador d'unes votacions que normalment afavoreixen l'*statu quo*. S'ha argumentat, però, que no són les consultes les que fan conservadores les societats sinó que les mostra tal com són. En tot cas, caldrà contrastar amb la pràctica, encara limitada en els nostres municipis, la seva capacitat per afavorir decisions més o menys transformadores. Encara que sigui només intuïtivament, sembla que la transformació s'imposa a l'estabilitat —tant en les consultes de caràcter simbòlic com en aquelles que volen modificar el model d'organització territorial.

En tercer lloc trobem aquell mite que assegura que els referèndums o les consultes són fàcilment manipulables i que, per tant, poden induir a les majories a prendre decisions equivocades. Rebatre aquest mite depèn de la capacitat de generar un debat previ prou curós i objectiu per permetre que els ciutadans puguin formar-se un coneixement propi abans d'anar a votar. Un debat on conflueixen les raons i les emocions i on, per tant, cal treballar per tal que les primeres no es vegin superades per les segones. En aquest sentit, són molts els autors que destaquen la relació necessària entre democràcia directa i democràcia deliberativa (Chambers, 2001). El cas de la Diagonal de Barcelona podria ser un cas on la instrumentalització que els diversos actors van fer de la iniciativa va propiciar una votació més emotiva que racional o, si es prefereix, una votació on els posicionaments partidistes van esdevenir més importants que les raons entorn de la necessitat de transformar aquesta via urbana.

Un quart mite assenyala que aquests instruments tenen un impacte negatiu sobre les minories, que es veurien desactivades en la seva capacitat d'incidència política. Cal prendre en consideració aquest perill i, en aquest sentit, valorar fins a quin punt les consultes s'usen per imposar decisions que poden anar explícitament en contra d'una minoria. Tanmateix, però, també podem observar el cas contrari; és a dir, la utilització de les consultes per part d'una minoria activa que s'imposa a una majoria passiva (Bowler i Donovan, 2001). No és senzill exemplificar-ho sense una anàlisi detallada dels casos, però podríem pensar en el mateix cas de Barcelona com una experiència on la minoria sensibilitzada per una ciutat sostenible no aconsegueix imposar-se a una majoria que no té aquestes preocupacions entre les seves prioritats. O, alternativament, el cas de l'Ametlla del Vallès, on una “minoria” organitzada pot defensar les seves posicions gràcies a una mobilització major.

El cinquè mite s'utilitza per destacar l'excessiva simplificació que comporta escollir entre opcions binàries o, en tot cas, entre un ventall d'alternatives molt limitat. El blanc o negre permet escollir a través d'una votació, però comporta reduir assumptes sovint complexos a eleccions simples. Aquest argument, en tot cas, dependrà del tipus d'assumpte que se sotmet a consulta i de com es redacti la pregunta que es formula a la ciutadania. No es tractaria tant de la simplificació d'un tema complex com de la possibilitat de sotmetre determinats assumptes, en moments concrets de la seva resolució, a opcions binàries. Per exemple, podríem pensar que la pròpia complexitat d'un pla de lluita contra la crisi el fa poc susceptible a ser votat en termes de sí o no, a no ser que s'imposi el caràcter plebiscitari de la convocatòria.

Un darrer mite subratlla que, sobretot quan l'ús d'aquests mecanismes és freqüent, s'accentuen les desigualtats polítiques que pateix la població en funció de la renda, l'educació o altres variables. És a dir, no tots els perfils poblacionals se senten igualment cridats a votar, de manera que els resultats quedarien sistemàticament



esbiaixats. Aquest argument, que també s'aplica al cas de les eleccions per escollir representants, és constatable i es manifesta en els baixos percentatges de participació que solen assolir-se. Tanmateix, es tracta d'un problema més de fons que no es deriva de les consultes, sinó que aquestes el pateixen. Fins i tot podríem pensar que els referèndums o les consultes poden ajudar a superar-lo, en la mesura que són instruments d'educació cívica. Sigui com sigui, aquest problema persistirà mentre les societats siguin desiguals i, per tant, cal tenir-lo present.

Aquests mites, en definitiva, poden decantar-se de maneres molt diverses. No està escrit que s'hagin de produir uns resultats o altres sinó que la manera de dissenyar i gestionar les consultes pot conduir-nos en una direcció o una altra. En estudis posteriors, per tant, en primer lloc caldrà observar en detall els casos empírics i contrastar-los amb els criteris que hem anat desgranant en les pàgines anteriors. I, en segon lloc, a la llum d'aquests resultats, caldrà identificar aquells factors que permetin a les consultes locals aprofitar-ne al màxim els aspectes positius i conjurar-ne tant com sigui possible les debilitats.

## Bibliografia

- Altman, David (2010). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Álvarez Conde, Enrique (2010). Consultas Populares. *Deliberación. Revista para la Mejora de la Calidad Democrática*, (1), 89-110.
- Barber, Benjamin (2003). *Democracia Fuerte*. Granada: Almuzara.
- Blanco, Ismael; Gomà, Ricard (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icaria.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd (2000). California's Experience with Direct Democracy. *Parliamentary Affairs*, 53 (4), 644-656.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd (2001). *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Brugué, Quim; Pindado, Fernando; Rebollo, Óscar (2015). *Democràcia local en temps d'incertesa*. Barcelona: UAB-ACM.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burgess, Michael; Gagnon, Alain-G. (2013). *Democràcies federals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Butler, David; Ranney, J. Austin (1994). *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Londres: MacMillan.
- Canovan, Margaret (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, (XLVII), 2-16.
- Chambers, Simone (2001). Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. A: Matthew Mendelsohn i Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Craig, Stephen C.; Kreppel, Amie and Kane, James G. (2001). Public Opinion and Support for Direct Democracy: A Grassroots Perspective. A: Matthew Mendelsohn i Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Delwit, Pascal (Ed.) (2007). *Towards DIY-Politics: Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*. Brugge: Vanden Broele.



- Denters, Bas i E. Rose, Lawrence (Eds.) (2005). *Comparing Local Government: Trends and Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Font, Joan; Galais, Carolina (2009). *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: Un mapa analític*. Barcelona: Direcció General de Participació Ciudadana, Generalitat de Catalunya.
- Font, Joan (Ed.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan (Ed.) (2003). *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Fung, Archon (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75 (4), 513-522.
- Fishkin, James S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamper, Anna (2015). Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems. A: Cristina Fraenkel-Haeberle et al. (Eds.) *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff.
- Gutmann, Amy i Thompson, Dennis (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (2010). *Factibilidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Barcelona: Trotta Editorial.
- Hagen, Michael G. (2002). Direct Democracy in Practice: The Initiative as a Legislative Institution? *Congress & the Presidency*, (29), 217-223.
- Haskell, John (2001). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Oxford: Westview.
- Hay, Colin (2007). *Why We Hate Politics*. London: Polity.
- Held, David (2006). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Hug, Simon (2004). Occurrence and Policy Consequences of Referendums: A Theoretical Model and Empirical Evidence. *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), 321-356.
- Jäske, Maija (2017). Soft Forms of Direct Democracy: Explaining the Occurrence of Referendum Motions and Advisory Referendums in Finnish Local Government. *Swiss Political Science Review*, 23 (1), 50-76.
- Kaufmann, Bruno; Büchi, Rolf i Braun, Nadja (2007). *Guía de la democracia directa en Suiza y más allá*. Wabern: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kersting, Norbert et al. (Eds.) (2009). *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- Lasagabaster, Iñaki (2008). *Consulta o Referéndum: La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete Argitaletxea.
- LeDuc, Lawrence (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in a Global Perspective*. Peterborough: Broadview.
- Lissidini, Alicia (2007). *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretacions y prejuicios*. Documento de Trabajo n. 27. Sant Martín (Buenos Aires): Universidad Nacional de San Martín.
- Madison, James; Hamilton, Alexander i Jay, John (2009). *El Federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mansbridge, Jane J. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martí, Jose Luis (2006). *La República deliberativa: Una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons.
- Morel, Laurence (2001). The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies. A: Matthew Mendelsohn i Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendums Campaigns*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Parés, Marc (ed.) (2009). *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Pindado, Fernando (2015). Recuperar la ciudadanía, desarrollar la democracia directa. A: Quim Brugué, Fernando Pindado i Óscar Rebollo, *Democràcia local en temps d'incertesa*. Barcelona: UAB-ACM.
- Requejo, Ferran (1990). *Las democracias: Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Reynaert, Herwig et al. (Eds.) (2005). *Revolution or Reformation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio (2014). *La impotencia democrática: Sobre la crisis política de España*. Madrid: Catarata.
- Sartori, Giovanni (2007). *¿Qué es la Democracia?* Barcelona: Taurus.
- Schiller, Theo (Ed.) (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schiller, Theo i Setälä, Maija (Eds.) (2012). *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Setälä, Maija i Schiller, Theo (Eds.) (2009). *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*. London: Routledge.
- Subirats, Joan (Ed.) (2001). *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Subirats, Joan (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Barcelona: Catarata.
- Urquizu, Ignacio (2016). *La crisis de representación en España*. Madrid: Catarata.
- Vallespín, Fernando i Martínez-Bascuñán, Mária (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Verhulst, Jos i Nijeboer, Arjen (2006). *Direct Democracy: Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*. Zurich: Democracy International.
- Welp, Yanina i Ordóñez, Vicente (Eds.) (2017). La democracia directa a debate: Procesos y mecanismos de participación ciudadana. *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, (21), 9-14.
- Zimmerman, Joseph Francis (1999). *The New England Town Meeting: Democracy in Action*. Westport: Praeger.