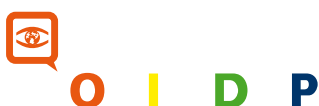


Signar per influir en política?

Models
i experiències
d'iniciativa
ciutadana local

Pau Alarcón (UPF)
Patricia García-Espín (UPO)
Yanina Welp (UZH)
Joan Font (IESA)



Ajuntament de
Barcelona



Signar per influir en política?

Models
i experiències
d'iniciativa
ciutadana local

Informe
Octubre de 2018

Índex

1. Introducció	3
2. Què és la iniciativa: tipologia i usos potencials	5
2.1. Tipus d'iniciativa	5
2.2. Per a què serveix i per a què no serveix?	8
2.2.1. Confiança política	9
2.2.2. Mobilització electoral	9
2.2.3. Recursos i costos	11
2.2.4. Grups d'interès	12
2.2.5. Mecanismes de democràcia directa i democràcia representativa	13
2.2.6. Debat polític i deliberació	14
2.2.7. Control i rendició de comptes	15
2.2.8. Governabilitat	16
2.2.9. Qualitat de les decisions	17
3. Orígens i expansió	19
3.1. On: mapa de les iniciatives	20
3.1.1. Panoràmica general	24
3.1.2. La iniciativa legislativa	25
3.1.3. La iniciativa d'agenda	28
3.1.4. La iniciativa derogatòria	31
3.1.5. La iniciativa revocatòria	31
4. Anàlisi de les iniciatives	34
4.1. Sobre la base de què: la regulació	34
4.2. Qui: El subjecte promotor	35
4.3. Què: L'objecte de la iniciativa	36
4.4. Com es presenta: La formulació	39
4.5. Com es tramita: El procediment i les signatures	41
4.6. Per a què: Conseqüències	46
5. Fitxes: Exemples d'iniciatives	50
5.1. Llistat de fitxes	50
6. Conclusions	104
Annex: Llistat de persones expertes consultades	108
Bibliografia	109

Índex de taules

Taula 1. Tipus d'iniciatives segons l'objectiu i l'obligatorietat d'activació de la consulta	6
Tabla 2. Presència de legislació i/o experiències de diferents tipus d'iniciativa a escala local, regional i nacional	21
Taula 3. Exemples d'iniciatives legislatives a escala local	26
Taula 4. Exemples d'iniciatives d'agenda a escala local	30
Taula 5. Exemples d'iniciatives revocatòries a escala local	33

1. Introducció

Més de la meitat dels europeus i quasi el 40 % de les persones que viuen a Espanya han firmat recentment alguna petició (Quaranta, 2015). És a dir, han intentat canviar algun aspecte de la realitat a través de la seva signatura, i això converteix aquesta forma de participació en una de les més comunes i esteses després del vot. Als EUA, per exemple, les enquestes nacionals mostren que signar una petició és entre 4 i 5 cops més freqüent que participar en alguna manifestació (Durso et al., 2018). Tot i que la majoria d'aquestes iniciatives formen part d'activacions no regulades, del que podríem anomenar participació que sorgeix des de baix, són moltes les institucions públiques que han intentat habilitar mecanismes regulats per permetre que un procés ordenat de recollida de signatures es pugui convertir en una manera d'influir en la presa de decisions públiques.

Aquest és el tema d'aquest treball: les eines de participació que habiliten la ciutadania per iniciar un procés de recollida de signatures amb l'objectiu d'influir en les institucions municipals. Els objectius d'aquestes iniciatives van des de la promoció d'un debat a la cambra de representants local, fins a la convocatòria d'un referèndum sobre una proposta política o la revocació d'un càrrec públic. Tal com veurem, la possibilitat que es tracti de formes de participació que no impliquen un esforç gaire elevat per part de les persones participants (fet que facilita no només que el nombre de participants sigui alt, sinó que estigui socialment menys esbiaixat que el que trobem en altres formes de participació, on s'impliquen sectors de la població molt específics), juntament amb la possibilitat que tenen de convertir-se en processos amb una forta capacitat d'incidència política, són algunes de les raons que les fan especialment atractives.

Amb aquest treball pretenem contribuir al coneixement i la reflexió sobre unes eines participatives poc estudiades en l'àmbit local, malgrat la seva presència creixent en moltes àrees diverses del planeta. Es tracta d'un conjunt d'eines institucionals que, ben dissenyades, poden obrir nous canals per a la implicació social.

Per analitzar-ne l'ús i les dificultats potencials, examinem el funcionament d'aquestes eines d'iniciativa en una multitud de contextos geogràfics i administratius, prestant atenció a elements com el seu abast temàtic, la regulació, requisits de validació o relació amb el procés de presa de decisions. Per fer-ho hem utilitzat dues eines de treball principals. La primera i més important és l'anàlisi de 21 casos que il·lustren diferents models, així com les seves fortaleeses i debilitats. Els criteris per a la selecció han estat intentar cobrir una panoràmica diversa de situacions i regulacions des de tots els punts de vista (diversitat d'objectes, d'àrees geogràfiques i culturals, de casos de més èxit i menys), així com la disponibilitat d'informació accessible, que sens dubte ha afavorit que predominin a l'estudi experiències de contextos amb més presència dels idiomes espanyol i anglès. Hem prioritzat les experiències d'àmbit local, però hem inclòs també dos casos d'experiències supralocals que resultaven particularment il·lustratives.

Per a cada un d'aquests casos hem elaborat una fitxa amb el mateix format, que hem completat a partir de tota la informació primària i secundària que hem pogut localitzar (les fonts es detallen en cada una de les fitxes a l'apartat 5).

També hem fet 20 entrevistes en línia a un conjunt de persones expertes (vegeu la taula A1 a l'annex) sobre el tema (12 homes i 8 dones, 12 europeus i 8 persones d'altres

continents, 15 persones d'institucions universitàries i 5 d'altres centres d'investigació o fundacions), que ens han facilitat també informació molt rellevant, tant sobre la presència d'aquests instruments i les experiències més interessants, com sobre documentació i opinions específiques sobre algunes de les experiències. Els agraïm enormement la seva valuosa contribució a aquest estudi.

El treball s'estructura en quatre seccions. Després de la introducció, en el segon apartat definim el nostre objecte d'estudi i els debats previs sobre el seu abast i limitacions. És a dir, comencem fixant la definició i abast de diversos tipus d'iniciatives i passem a revisar els diferents potencials tipus d'efectes (positius i negatius) que poden tenir, d'acord amb les investigacions prèvies sobre el tema. En la secció tres observem els orígens de les iniciatives ciutadanes i la seva presència actual en els diferents contextos geogràfics. La secció quatre és la que analitza la nostra pròpia evidència empírica, fent una lectura comparada i transversal dels 21 casos coberts i juntament amb una revisió de la literatura sobre iniciatives ciutadanes, la nostra pròpia evidència empírica. Hi anem veient cada una de les grans característiques de la iniciativa: com es regulen, qui les pot posar en marxa, quins temes en poden formar part (i quins no), quins són els procediments establerts per al seu funcionament, la quantitat de signatures requerides per a desenvolupar-les i, finalment, la seva influència en la presa de decisions. L'anàlisi duta a terme en cada una d'aquestes seccions ens va remetent a les fitxes concretes que il·lustren millor les idees plantejades. L'últim gran apartat recull precisament les 21 fitxes corresponents a les iniciatives que s'han analitzat al llarg del treball i es tanca amb les conclusions i la bibliografia, en la qual es pot ampliar la informació sobre el tema.

2. Què és la iniciativa: tipologia i usos potencials

En aquest apartat definim el nostre objecte d'estudi, la iniciativa ciutadana, i els diferents tipus. Després introduïm el debat sobre les expectatives i temors que el mecanisme genera en el context de la creixent desafecció ciutadana amb les institucions representatives.

2.1. Tipus d'iniciativa

Definir de què parlem quan tractem les diferents iniciatives de participació ciutadana no és una tasca senzilla, atesa la multiplicitat de versions i termes existents, tant en l'àmbit normatiu como en l'acadèmic. Si ens fixem més àmpliament en els mecanismes de democràcia directa, constitueixen un conjunt de procediments que permeten que la ciutadania prengui directament decisions polítiques a través del vot, més enllà de les eleccions regulars. Aquesta votació pot venir determinada per llei, i ser obligatòria, pot ser impulsada per les autoritats polítiques (procés conegut com de dalt a baix o *top down*) o pot dependre d'una recollida de signatures (i en aquest cas és de baix cap a dalt o *bottom up*) (Ruth *et al.*, 2017). En aquest treball ens centrem en aquesta última modalitat, en què la ciutadania és l'actor que inicia el procés, i incloem tant els mecanismes que deriven en vot com els que permeten presentar propostes col·lectives sobre les quals decideix el parlament o consell deliberant.

Així doncs, el nostre objecte d'estudi inclou tots els mecanismes que habiliten la ciutadania a iniciar un procés de recollida de signatures per incidir, de manera vinculant o propositiva, en el procés de presa de decisions o de representació pública, prestant especial atenció a l'àmbit local. Aquesta recollida de signatures pot tenir diferents objectius:

1. Impulsar una proposta normativa (ordenança, canvi constitucional, llei) que si compleix amb els requisits procedimentals condueix a la convocatòria d'un referèndum sobre la qüestió (**iniciativa legislativa**).
2. Impulsar una proposta de política pública que s'haurà de considerar en els òrgans representatius corresponents, que tenen el poder de decidir si aplicar-la, sotmetre-la a votació o rebutjar-la (**iniciativa d'agenda**).
3. Impulsar una proposta de referèndum sobre un assumpte d'interès públic en què l'autoritat corresponent pot decidir si portar-la a terme o no (**iniciativa de referèndum**).
4. Reaccionar davant d'una política o proposta legislativa específica de les autoritats públiques impulsant un referèndum que la confirmi o rebutgi (**iniciativa derogatòria**).
5. Impulsar un referèndum per decidir si una autoritat (executiva, legislativa) o òrgan de govern (el consell o parlament com un tot) ha de continuar al seu càrrec o ser deposat abans de la finalització del seu mandat (**iniciativa revocatòria**).

En alguns països trobem un altre tipus d'iniciativa ciutadana, la **iniciativa constitucional o estatutària**, centrada en la realització d'un referèndum o un debat en òrgans representatius sobre canvis en la constitució (en l'àmbit local, en la realització de propostes de reforma de la constitució o l'estatut organitzatiu de l'ajuntament). En aquesta modalitat, la iniciativa sol incorporar requisits numèrics de signatures més grans que en les iniciatives legislatives i d'agenda, amb les quals se solapa.

Els resultats de les iniciatives poden ser consultius (en general, això defineix la iniciativa d'agenda, que és propositiva) o vinculants (la legislació comparada mostra variància entre la resta dels tipus d'iniciatives). Es tracta d'instruments diversos, amb objectius i graus de vinculació amb la presa de decisions molt dispars. Per referir-nos conjuntament a tots aquests instruments que s'inicien amb un procés de recollida de signatures, utilitzem aquí el terme **iniciatives ciutadanes** o senzillament **iniciatives**.

Tal com mostra la taula 1, podem diferenciar aquestes eines segons el mecanisme que s'activa, un cop superats i validats els suports necessaris, en què la iniciativa d'agenda i la iniciativa de referèndum deixen la decisió final en mans de la cambra de representació corresponent i la resta quasi sempre deriven obligatòriament en la celebració d'una consulta (que pot ser o no vinculant). La taula també distingeix les iniciatives segons l'objectiu, és a dir, en el cas de la iniciativa d'agenda, promoure un debat entre representants en el legislatiu i en la resta buscar la celebració d'un referèndum. En casos com el de la iniciativa legislativa a Suïssa es podrien obrir negociacions amb el parlament que deriven en què es retiri la proposta, sense votar-se, si s'arriba a un acord amb el legislatiu. La decisió de retirar la proposta queda en mans de la comissió promotora i no de les autoritats.

D'altra banda, aquells instruments que culminen obligatòriament amb la convocatòria d'un referèndum (les iniciatives legislativa, derogatòria i revocatòria) es distingeixen en funció de l'objecte que es vol referèndum. La iniciativa legislativa és proactiva, i aborda un tema que no és a l'agenda governamental (una no-decisió; Kersting, 2009), mentre que les iniciatives derogatòria i revocatòria són reactives, busquen el rebuig de determinades decisions polítiques existents o càrrecs públics.

Taula 1. Tipus d'iniciatives segons l'objectiu i l'obligatorietat d'activació de la consulta

	Activació obligatòria	Activació opcional
Objectiu		
Referèndum	Iniciativa legislativa Iniciativa derogatòria Iniciativa revocatòria	Iniciativa de referèndum
Debat entre representants		Iniciativa d'agenda

Font: Elaboració pròpia

Aquestes eines iniciades per la ciutadania es diferencien d'altres en què el referèndum es convoca per mandat constitucional o per iniciativa de les autoritats, sigui en situació de govern unit o de govern dividit, en què un poder pot activar un procés contra una decisió de l'altre (per exemple, les autoritats executives contra les legislatives o viceversa) (Welp i Ruth, 2017). Podolnjak (2015) distingeix entre processos de referèndum de control de decisions i de promoció de decisions. Els referèndums de control de decisions tenen lloc quan són impulsats per un actor polític que no és l'autor de la proposta. Aquest seria el cas de la iniciativa derogatòria, de caràcter reactiu, en què la ciutadania promou una votació sobre una mesura governamental. En canvi, en els referèndums de promoció de decisions el seu impulsor és també qui elabora la proposta, com seria el cas de la iniciativa legislativa o la iniciativa de referèndum, possibilitant plantejaments proactius.

Una realitat complexa

Els tipus d'iniciativa descrits intenten una simplificació operativa. No obstant això, la realitat és més complexa i no sempre les categories poden delimitar-se amb tota claredat. Per començar, no hi ha un consens en la terminologia utilitzada per referir-se a aquestes iniciatives de participació ciutadana, com tampoc hi ha una terminologia universal per a la figura del referèndum (Suksi, 1993). La iniciativa d'agenda també és denominada iniciativa indirecta, iniciativa legislativa popular, proposta ciutadana, moció ciutadana, dret de proposta, demanda popular, iniciativa popular indirecta, petició ciutadana, iniciativa de llei o iniciativa d'habitants. També es denomina iniciativa normativa quan l'objecte és la presentació de projectes d'ordenances regionals o locals perquè siguin sotmesos a debat per l'òrgan competent.

La iniciativa de referèndum no compta amb cap terme establert (Schiller, 2011a), i s'anomena també moció per a un referèndum o proposta de votació popular consultiva (i en aquest cas el possible referèndum és no vinculant). Igualment, la iniciativa derogatòria també es designa com a iniciativa abrogativa, iniciativa de referèndum popular, referèndum iniciat per la ciutadania, iniciativa de rebuig o vet popular. Una distinció de la iniciativa derogatòria diferencia entre si es dirigeix cap a una legislació existent, com passa en la legislació italiana, o cap a legislació aprovada però encara no vigent, com en la normativa suïssa (Breuer, 2008a).

La iniciativa revocatòria es caracteritza perquè és activada per la ciutadania, a diferència del referèndum revocatori convocat per les autoritats per ratificar una decisió presa. El segon s'assembla a altres processos de destitució de càrrecs públics en què la iniciativa i la decisió provenen de les autoritats, com el judici polític o *impeachment*, tot i que aquests no impliquen la ciutadania, i en canvi el referèndum revocatori sí. En aquest estudi únicament considerem la iniciativa revocatòria iniciada mitjançant la recollida de signatures.

D'altra banda, trobem referències a la iniciativa legislativa com a iniciativa i referèndum, referèndums d'iniciativa ciutadana o popular, iniciativa ciutadana popular, dret d'iniciativa, procés d'iniciativa, iniciativa de ciutat, iniciativa directa o iniciativa política ciutadana. En alguns països, com Suïssa, Itàlia, Alemanya o França, quan es tracta d'iniciatives en l'àmbit local el terme utilitzat s'acompanya de l'adjectiu "comunal".

En alguns casos, després de la presentació d'una iniciativa legislativa o una iniciativa de referèndum, les autoritats tenen l'opció de presentar una alternativa. A Suïssa es pot obrir una instància de negociació, que no és part de la regulació sinó una possibilitat que s'ha establert a la pràctica, que permet aprovar la proposta per una altra via sense necessitat de consultar el conjunt de la ciutadania (si davant d'una proposta de l'assemblea la comissió decideix retirar la iniciativa) o derivar fins i tot en una votació entre quatre opcions: la iniciativa original, una iniciativa negociada entre el parlament i el comitè promotor de la iniciativa, la contraproposta elaborada en el parlament o el manteniment de l'*statu quo* (rebuig de totes les anteriors).

Un element central de totes aquestes iniciatives consisteix en el seu rol dins del sistema democràtic, que pot anar des d'una lògica de control o contrapesos fins als processos de representació política i, a l'altre extrem, fins a generar una dinàmica més aviat propositiva. La iniciativa també pot tenir un rol de mobilització de suports per part de les autoritats polítiques, quan són els partits amb representació els que l'activen (recollint signatures), amb el suport d'actors associatius. La iniciativa legislativa, com que permet a la ciutadania

un rol legislador amb la introducció de temes a l'agenda política (Breuer, 2008a), permet a la ciutadania i al teixit associatiu intervenir directament en el procés de presa de decisions. No obstant això, cal tenir en compte que aquesta intervenció està mediada per nombrosos condicionaments tècnics, legals, polítics i socials. Tal com es veurà en els estudis de cas (vegeu l'apartat 5), no és senzill recollir milers de signatures i formular una proposta.

La iniciativa d'agenda consisteix en el dret a situar un tema a l'agenda política (Kaufmann i Waters, 2004). Sovint es considera una forma incompleta d'iniciativa (Schiller, 2011a), atès que l'administració té el poder de decidir, finalment, sobre el tema proposat. Aquesta eina, com que obre l'agenda pública a punts de vista innovadors provinents de la societat civil, potencialment pot contrarestar dinàmiques d'exclusió obrint pas a interessos que d'altra manera no arribarien a ser escoltats (Christensen et al., 2017). Atès que la iniciativa d'agenda representa una eina a mig camí entre el dret de petició i altres instruments amb resultats vinculants, hi ha la possibilitat que es complementin en un procés determinat. Per exemple, si una iniciativa d'agenda inclou la realització d'un referèndum sobre un tema –la legislació peruana i l'equatoriana ho estableixen, per als casos en què la iniciativa no sigui tractada–, es converteix en una iniciativa de referèndum. O també si es produeix una recollida de signatures amb èxit fora de les vies formals, el seu impacte pot ser similar al d'una iniciativa d'agenda (com en els exemples de Còrdova (vegeu la [fitxa 9](#)) i Cracòvia (vegeu la [fitxa 20](#)) on actors associatius i polítics van iniciar campanyes de recollida de signatures per difondre les seves propostes de mantenir el nom d'uns carrers o evitar els Jocs Olímpics d'Hivern).

Altres tipus d'iniciativa funcionen com a instruments reactius o com a eines de control vertical. La iniciativa derogatòria, quan permet abordar legislació encara no vigent (com a Suïssa), constitueix una barrera potencial davant de mesures que compten amb una oposició majoritària de l'electorat o d'actors socials poderosos que decideixin mobilitzar per bloquejar-ne l'aprovació. Quan habilita el dret a decidir respecte a mesures retrospectives (com a Itàlia), actua com un correctiu en la toma de decisions pels representants públics, perquè permet la derogació de mesures que no s'adeqüen a la visió de la ciutadania. D'altra banda, la iniciativa revocatòria representa un mecanisme de rendició de comptes retrospectiu que permet a la ciutadania sancionar comportaments irresponsables més enllà dels processos electorals. Tot i això, també permet als actors propositiva poderosos boicotejar l'acció del govern quan no ha sigut possible controlar el procés electoral.

2.2. Per a què serveix i per a què no serveix?

L'impuls i desenvolupament de les iniciatives de participació ciutadana ha estat subjecte a un fort debat, en el qual s'han destacat les seves potencialitats i riscos, tant des d'un punt de vista teòric com des de l'anàlisi empírica dels seus efectes, fortaleses i debilitats. Per exemple, l'estudi de cas fet a Austràlia (Camberra i Territori Capital) mostra el debat polític i acadèmic entorn a la introducció de la iniciativa local: al final, depèn de per quins actors i amb quins arguments es presenti, del model proposat i de les eines de participació preexistents al territori (vegeu la [fitxa 13](#)).

En aquest apartat tractem alguns d'aquests debats, centrant-nos en diferents àmbits d'anàlisi, com ara la possible solució que representen aquestes eines davant dels problemes de legitimitat i confiança que pateixen les institucions representatives, la problemàtica en relació amb els recursos necessaris per a participar-hi i el perill consegüent que grups d'interès acabin cooptant aquestes eines, la lògica d'aprofundiment democràtic, tant en termes proactius com de control o el seu impacte en la qualitat de la democràcia i dels processos de presa de decisions.

2.2.1. Confiança política

En les últimes dècades s'ha evidenciat una tendència global de descens de la confiança en les institucions de la democràcia representativa (especialment partits polítics i parlaments), que sovint s'ha descrit com una crisi política. Tradicionalment, les crítiques de part de la ciutadania s'havien focalitzat en polítiques o governs, mentre que moviments recents com el 15-M a Espanya expressen un rebuig al conjunt del sistema polític i econòmic sota lemes com ara “No ens representen” (Gonzalo, 2017). En la mateixa línia, el “*Que se vayan todos*” que va sorgir en la crisi argentina de 2001 també mostrava un rebuig generalitzat, mentre que el “Som el 99 %” del moviment Occupy Wall Street sintetitzava molt gràficament la distància percebuda entre la ciutadania i les elits polítiques i econòmiques, com també passava a Mèxic amb el #yosoy132 o a Xile amb el moviment estudiantil.

Les eines de participació ciutadana s'han concebut, des dels anys 70, com un possible antídot davant de la creixent desafecció política, particularment als països occidentals (Pateman, 2012). En els estudis recents sobre el suport a mecanismes de participació en països com els EUA, Espanya, Finlàndia o el Regne Unit, s'observa una opinió pública majoritàriament favorable a eines de democràcia directa com, per exemple, els referèndums. Aquesta preferència es concentra en determinats grups socials, com els joves i aquells que tendeixen a ubicar-se a l'esquerra de l'espectre ideològic (Font *et al.*, 2012)¹. Això incrementa les pressions per fer canvis institucionals que obrin el procés democràtic amb mecanismes que permetin esquivar els partits polítics, com serien, entre altres, les iniciatives (Dalton i Welton, 2005). No és casualitat que en països com Espanya, on els nivells de confiança política de la ciutadania són més baixos que mai, la retòrica participativa hagi guanyat posicions (Ganuza i Font, 2018).

Podria la introducció de noves eines de participació directa, com la iniciativa, contribuir a incrementar la confiança en les institucions que la faciliten i, fins i tot, produir un interès més alt cap a la política? Les institucions de participació, quan s'introdueixen, provoquen canvis en el seu entorn no només en termes de polítiques, sinó també en termes de cultura política. Més concretament, la iniciativa ciutadana es pot concebre com una solució a diversos problemes com la caiguda de la participació electoral, l'abús de poder o governs poc receptius (House of Lords, 2010). Ara bé, el que inicialment pot semblar un remei per a un problema, també podria generar efectes adversos. Si les iniciatives per promoure la participació no estan ben dissenyades o no se'n percep la utilitat pràctica, es podria acabar generant frustració i potenciant el descontentament.

2.2.2. Mobilització electoral

Un element central per enfortir la legitimitat de les institucions polítiques en contextos democràtics apunta cap a la mobilització electoral, base fonamental de la representació (com més gent vota, més legítim és el resultat, tot i que també s'han de donar altres condicions igual de rellevants, com la competència lliure i justa entre opcions). El dubte existent en aquest punt rau en si eines com les iniciatives ciutadanes serveixen per enfortir les institucions representatives o en canvi suposen la seva erosió. Diferents estudis apunten cap a totes dues direccions, tot i que no n'hi ha cap que estigui centrat específicament en la iniciativa a escala local.

A Califòrnia (EUA), la participació electoral en relació amb les iniciatives és una mica més baixa que en l'elecció de representants i el seu ús decau a mesura que avança el temps des de la posada en marxa d'aquest mecanisme. Per tant, la promesa d'incrementar la mobilització electoral no s'hauria acabat de plasmar (Collins i Oaquestrle, 1995). Aquest cas mostra el risc que la multiplicació de cites electorals generi cert desgast a la ciutadania, i afecti negativament els percentatges de participació. Suïssa és l'exemple més paradigmàtic d'aquesta tendència potencial: el país europeu amb més oportunitats de participació directa és també el que registra una participació electoral més baixa. Tot i que també hi ha altres factors que expliquen aquesta relació, sembla clar que l'existència de múltiples canals participatius podria facilitar un ús més estratègic d'aquests canals. Estudis recents suggereixen també que l'electorat actiu és molt més ampli del que suggereixen les mitjanes de votació, ja que la participació o no de la gent depèn de les temàtiques concretes. Com que hi ha desenes d'ocasions per votar en un any (referèndums federals, cantonals i locals) la rotació és considerable (Serdült, 2018).

Alguns estudis identifiquen una participació electoral més alta allà on es fan amb freqüència referèndums i iniciatives (Smith i Tolbert, 2004). Als EUA, els estats que tenen un ús freqüent d'iniciatives de participació ciutadana tenen una assistència electoral més alta (Donovan *et al.*, 2009). En aquests casos, la iniciativa de participació ciutadana genera una dinàmica positiva d'assistència electoral que reverteix també en les votacions per escollir càrrecs públics. S'ha argumentat que l'existència d'instruments de democràcia directa ben dissenyats pot generar una motivació més alta per participar en termes generals (Büchi, 2011). Entre els motius que expliquen aquesta sinergia positiva podríem assenyalar més interès per les qüestions públiques i una percepció més positiva de les institucions polítiques. Així, els instruments participatius poden tenir un efecte educatiu en la ciutadania, que pot aprendre a ser més participativa i confiar que la seva implicació té sentit (Smith i Tolbert, 2004). Instruments de democràcia directa com els referèndums comporten efectes indirectes en termes de comportament i actituds polítiques, com ara l'augment del sentiment d'eficàcia política, el compromís o l'interès (Donovan *et al.*, 2009).

Un estudi basat en les iniciatives d'agenda a Finlàndia (Christensen *et al.*, 2017) conclou quatre punts interessants: 1) aquestes eines activen la participació d'alguns grups més exclosos, clarament en el cas de la joventut, amb l'efecte positiu de socialitzar-los com a ciutadans actius en edats primerenques i ampliant les possibilitats que continuïn implicats en un futur; 2) les iniciatives d'agenda no van aconseguir mobilitzar persones amb nivells baixos d'interès polític o sentiments d'eficàcia política; 3) els partits polítics són importants a l'hora de mobilitzar la gent per donar suport a iniciatives, mentre que ser part d'altres formes d'associació sembla que és irrellevant; i 4) la utilització d'Internet funciona com a predictor del suport a aquests instruments, i això sembla mostrar que les iniciatives d'agenda són una forma relativament accessible de participació. Tot i que els resultats conviden a un cert optimisme, cal matisar-los considerant que l'instrument és nou i ha generat grans expectatives a part d'haver estat molt publicitat. Que l'interès se sostingui al llarg del temps dependrà, entre altres, de la percepció de la seva eficàcia per canalitzar demandes ciutadanes.

Un dels arguments clàssics en defensa de la promoció de la participació la concep com una "escola de democràcia", atès que la implicació en les eines habilitades comporta efectes educatius que es poden limitar als participants directes del procés o, si s'assoleix una visibilitat suficient i projecció exterior, estendre's a sectors socials més amplis que perceben la voluntat de ser escoltats i implicats en la presa de decisions (Font *et al.*, 2001). L'èxit de

mecanismes de participació com la iniciativa, per tant, s'ha d'entendre com un procés que inclou un aprenentatge de la ciutadania, en què els diferents instruments participatius, en cas d'estar ben dissenyats i utilitzar-se correctament, contribuirien a generar aquesta cultura i pràctica participatives en la població. La contracara de les consultes populars és que podrien generar divisió i polarització (ens hi referirem més endavant).

Un altre argument freqüent en la literatura sobre democràcia directa apunta a la reducció de la distància entre les institucions i la societat. Com que la relació electoral entre ciutadania i administració no es limita a l'elecció periòdica de representants, es redueix la percepció de la distància entre representats i representants i la ciutadania es veu més atreta pels debats públics. En l'experiència dels EUA s'observa un increment i ampliació de la discussió sobre qüestions públiques, i alhora les campanyes sobre temes controvertits han atret l'atenció dels mitjans (Collins i Oaquestrlle, 1995). D'aquesta manera, com que s'incrementa la visibilitat i l'interès per determinats assumptes polítics, es promou també una participació electoral més alta.

Per tant, davant del qüestionament creixent de les institucions democràtiques, aquests instruments de participació directa poden contribuir a descarregar part de la pressió sobre els organismes representatius i a la integració de sectors que se sentin exclosos (Cuesta López i Presno Linera, 2017). Per exemple, en el cas de Los Angeles sobre l'establiment del salari mínim local (vegeu la [fitxa 10](#)) o en el de San Antonio a Texas (vegeu la [fitxa 17](#)), veiem que la iniciativa va servir precisament per col·locar al centre de la discussió pública una temàtica que afectava els treballadors amb salaris baixos, que constitueixen un sector important de la població.

La voluntat d'incorporar més sectors de la població als processos participatius es plasma en l'intent per part de les administracions d'obrir canals dirigits als individus que no estan representats en partits o associacions. Des de finals dels vuitanta s'han evidenciat limitacions del model de participació de base associativa, a causa del qüestionament de la representativitat tant de les entitats participants en relació amb el conjunt del teixit associatiu, com de les persones assistents en relació amb les seves entitats, i les entitats en relació amb els interessos presents en el conjunt de la població (Font *et al.*, 2010). Tot i això, malgrat que les iniciatives de participació ciutadana obren aquests canals d'involucrament individual, els estudis mostren que la ciutadania només activa els mecanismes de democràcia directa en ocasions molt específiques, i són les organitzacions i, bastant sovint, els partits els que inicien els processos (Serdült i Welp, 2012).

2.2.3. Recursos i costos

Un dilema clàssic de l'activació de mecanismes de participació és que la majoria de la ciutadania no compta amb els recursos necessaris pel que fa a temps, mitjans, coneixement o habilitats per iniciar-los (Kaźmierczak, 2011). Tot i això, en les societats més desenvolupades també s'identifica un potencial participatiu derivat del fet que amplis sectors de la ciutadania estan cada vegada més informats i predisposats a participar (Inglehart, 1991).

Al mateix temps que augmenta el nivell educatiu i cultural de les societats, les aportacions que ofereixen les noves tecnologies redueixen els costos de la participació, consumint menys temps, dedicació, presència física i fins i tot contacte amb altres actors. Així, la població està en millors condicions per implicar-se en el procés de presa de decisions. Tot i això, amb algunes excepcions com el model d'iniciativa finlandès (vegeu la [fitxa 19](#)), no és

gaire comú que estigui permesa la recollida de signatures digital mitjançant plataformes en línia. Per tant, de moment en la majoria de les experiències les possibilitats que comporten les noves tecnologies només s'apliquen en les campanyes i en la difusió, però no en l'activació formal de les iniciatives.

En tot cas, això no fa desaparèixer el repte plantejat pels costos que comporta informar-se per participar de forma efectiva i responsable. En les iniciatives, de cara a la votació final en un referèndum, la falta d'informació de la ciutadania s'agreuja en dos sentits (Cronin, 1989): d'una banda, quan el debat en la campanya el desenvolupen grups d'interès en lloc de partits polítics, les seves motivacions i interessos són menys coneguts que les ideologies dels partits i per tant la seva capacitat per influir de forma decisiva en el debat públic és més alta; de l'altra, les propostes polítiques que es discuteixen i les seves implicacions poden ser llargues, tècniques i complexes, tant si pensem en la gran majoria dels casos locals analitzats aquí, com en algunes de les consultes nacionals més famoses dels últims anys (per exemple, el referèndum de la pau a Colòmbia, amb un acord de 297 pàgines que a penes hi va haver temps i intenció d'analitzar i debatre). En moltes ocasions, la ciutadania també pot optar per seguir la drecera informativa que representa el posicionament dels partits en relació amb el tema, sense necessitat de conèixer els detalls de la proposta, cosa que ha generat un ampli debat sobre les bondats i els problemes que comporta (Gómez Fortes i Font, 2014; Linares Lejarraja, 2017). Els estudis més sistemàtics sobre formació de preferències mostren que en general, també quan es tracta de referèndums activats per la ciutadania, els partits tenen un rol influent en la formació de preferències (Le Duc, 2002).

En definitiva, informar-se i mobilitzar-se comporta una inversió de temps i recursos que espera assolir determinats beneficis (en el cas de les iniciatives, incidir en el procés de presa de decisions). Com que el temps disponible per participar és un recurs limitat i, per tant, molt valorat, exigeix que la participació comporti satisfaccions expressives o instrumentals (Font *et al.*, 2010). Això és especialment important de cara als costos implicats en l'impuls inicial d'una iniciativa. Fer una proposta política, aconseguir les signatures necessàries i, en cas que derivi en una votació, fer una campanya és, sens dubte, molt més costós que participar de manera més puntual signant i/o votant en un referèndum. Per això, el càlcul de costos i beneficis que pot motivar un grup ciutadà a plantejar una iniciativa va associat al seu disseny (costos) i a les possibilitats d'èxit i influència que la iniciativa ofereixi. Per exemple, en el cas de Ginebra (vegeu la [fitxa 15](#)) i, en general, en l'escenari suís, trobem estudis sobre la barrera dels recursos i la seva influència en les iniciatives ciutadanes, que per superar el llindar de signatures exigeixen costos econòmics molt elevats (Ruppen, 2004).

2.2.4. Grups d'interès

La revisió d'estudis i l'anàlisi d'experiències mostra clarobscurs. Un dels aspectes negatius més destacats fa referència a l'actuació de grups d'interès. Atès que les iniciatives requereixen una capacitat important de mobilització, recursos econòmics i humans, hi ha el perill que siguin utilitzades per grups d'interès amb capacitat per pressionar i influir en el resultat (Lissidini, 2008). Per exemple, Garrett (2004) analitza el rol important i a vegades problemàtic que duen a terme els poders econòmics i els partits polítics en el revocatori a Califòrnia. En l'exemple de Richmond (vegeu la [fitxa 16](#)), en la iniciativa sobre el límit dels preus del lloguer, la patronal del sector va fer una campanya molt potent, dotada de recursos més alts, tot i que fins i tot així no van aconseguir capturar la majoria de l'opinió ni el vot final en el referèndum. De la mateixa manera, en molts països els partits polítics han tingut un paper clau en l'ús de les iniciatives per impulsar les seves agendes i mobilitzar votants (Serdült i Welp 2012, Seo, 2017).

Una preocupació en aquesta línia és que interessos econòmics poderosos puguin “comprar” legislació impulsant mesures i fent campanya perquè s’aprovin. Diversos estudis indiquen que la inversió en campanyes és molt efectiva per rebutjar una iniciativa, però té un efecte molt limitat quan és a favor d’una proposta (Lupia i Matsusaka, 2004). Els poders econòmics, per tant, compten amb més influència a l’hora de promoure un rebuig d’iniciatives de la ciutadania que per promoure les seves pròpies, atesa la tendència general en els referèndums que s’imposi la por al canvi respecte al manteniment de *l’statu quo*.

Un altre risc d’aquesta obertura de les iniciatives a la presa de decisions fa referència a la cooptació del procés polític. Per exemple, si un govern desconeix quines són les preferències majoritàries respecte a un tema, podria fer concessions davant d’interessos organitzats per evitar els riscos d’una iniciativa (Lupia i Matsusaka, 2004). La validesa de la crítica s’hauria de contrastar amb estudis en profunditat, ja que sense la incorporació d’aquests mecanismes els lobbys solen operar igualment, per altres vies. Tot i tenir en compte aquest risc, el referèndum afegeix un nivell d’incertesa que, si es respecten les regles democràtiques i es milloren els espais de formació pública (dos aspectes clau), té un potencial per disputar el poder als actors dominants.

En el cas de les iniciatives revocatòries, com que activar-les requereix organització i recursos, els partits polítics estan més preparats per desenvolupar-los i impulsar-los, i a part compten amb més incentius per fer-ho (Welp, 2018). Així, instruments que s’han posat en marxa amb la motivació d’obrir canals de participació i control en mans de la ciutadania poden acabar sent cooptats per grups organitzats o partits polítics que, com a mínim, tindran una forta capacitat d’influir en el seu desenvolupament. Aquest és un fet que cal tenir en compte, tot i que és difícil d’aturar.

2.2.5. Mecanismes de democràcia directa i democràcia representativa

Els instruments de democràcia directa complementen o rivalitzen amb les institucions representatives? Milloren els canals existents de participació? Les iniciatives ciutadanes es poden concebre com a eines de col·laboració entre ciutadania i administració o bé catalogar-se com a mecanismes d’intromissió i alteració dels programes de govern (Morales Arroyo, 2017). Per exemple, les crítiques al referèndum revocatori a Califòrnia el van titllar d’antidemocràtic, perquè minava la democràcia representativa, amb les seves eleccions periòdiques que permeten la rendició de comptes, per possibilitar que una mesura impopular pugui derivar en la fi del mandat abans d’arribar-hi (Garrett, 2004).

Segons Breuer (2008a), els diferents models d’iniciativa poden respondre de forma diferenciada a la pregunta de com es relacionen democràcia directa i representativa. Quan aquestes eines són reactives (és a dir, quan habiliten la ciutadania per vetar propostes o decisions de les autoritats públiques), es podrien descriure com a complementàries a la democràcia representativa. En canvi, quan són proactives (és a dir, quan la ciutadania pot formular propostes per incorporar-les a l’agenda política i, per tant, desafiar l’*statu quo legal*), es podrien descriure com un substitut de la democràcia representativa, perquè la ciutadania mateixa adoptaria el rol del legislador. Considerant que operen puntualment i en cap cas, ni tan sols a Suïssa o Califòrnia, un percentatge destacat de la legislació s’aprova per aquestes vies, el cert és que caldria parlar de correctiu més que de substitut.

En termes generals, les iniciatives ciutadanes, allà on n'hi ha i es fan servir, no han substituït la democràcia representativa, sinó que l'han complementat² (Kaufmann i Waters, 2004). Per exemple, a Finlàndia, on al voltant d'un terç de la població ha signat una o més propostes d'iniciativa ciutadana, un 83 % està d'acord que aquesta eina ha tingut un impacte positiu en el funcionament de la democràcia (Christensen *et al.*, 2017). Seguint amb aquesta concepció dinàmica, la participació ciutadana també s'ha considerat un mitjà per a "democratitzar la democràcia" (Sidor, 2012). Així, la iniciativa permet obrir canals complementaris de participació en la presa de decisions més enllà de l'elecció de candidats o partits, animant l'impuls d'idees i suports des de baix (Beramendi *et al.*, 2008).

En lloc que el govern monopolitzi el dret a prendre decisions, una democràcia directa moderna ben dissenyada implicaria que tant representants com els mateixos ciutadans i ciutadanes (actuant com a "polítics ocasionals") comptin amb poder de decisió (Büchi, 2011). D'altra banda, la iniciativa d'agenda pot ser un mecanisme per traslladar les demandes ciutadanes i augmentar l'agenda legislativa, acostant l'administració i la ciutadania (Welp i Suárez, 2017).

2.2.6. Debat polític i deliberació

Si enlloc de fixar-nos en els objectius ens centrem en el procés en si, els intents d'aprofundiment de la democràcia apunten cap a la dimensió deliberativa: el desenvolupament d'un debat de qualitat, en què diferents punts de vista siguin escoltats i respectats. Un objectiu desitjable en els processos de democràcia directa és l'increment de la transparència de la presa de decisions, ja que implica un accés a la informació i un debat públic més important sobre els temes tractats, així com els valors i interessos implicats. En aquest sentit, es poden accentuar les qualitats deliberatives dels debats públics i les campanyes desenvolupades en les iniciatives i referèndums (Schiller, 2011a). Una campanya de cara a un referèndum pot ser concebuda com un intercanvi d'arguments que porti a més racionalitat en les decisions col·lectives, i vagi més enllà que el mer debat parlamentari (Kersting, 2009). En aquesta línia, la Citizens' Initiative Review a Oregon incorpora un procés deliberatiu a la iniciativa ciutadana per tal d'aprofundir i sistematitzar els diferents posicionaments de cara a generar una votació informada (vegeu la [fitxa 21](#)).

Tot i això, aquest intercanvi racional d'arguments sol estar condicionat pels pesos específics dels actors que hi intervenen i la seva capacitat d'influir en el debat. A més, una de les crítiques fonamentals és que els referèndums divideixen i, a la pràctica, tendeixen a polaritzar els posicionaments. De fet, la seva pròpia lògica adversarial i majoritària impossibilita que s'arribi a una solució deliberada i consensuada entre les diferents parts implicades. Les anàlisis de la mobilització antimesquita a Hèlsinki (vegeu la [fitxa 19](#)) o contra les persones captaires a Ciudad Quezón (vegeu la [fitxa 14](#)) il·lustren com les iniciatives també poden polaritzar i generar enfrontament entre grups socials i ideològics. En el cas de Suïssa, però, els referèndums (per definició majoritaris) han funcionat bé enfortint canals de negociació. Si s'assumeix que els conflictes estan presents en una societat determinada, el referèndum pot ser un mecanisme idoni per resoldre'ls a partir d'unes regles i procediments consensuats. La seva capacitat per aprofundir en conflictes o resoldre'ls està associada, doncs, als contextos d'activació.

A diferència de les iniciatives legislativa i de referèndum, en què els impulsors hauran d'explicar i justificar la seva proposta al conjunt de l'electorat, en una iniciativa d'agenda es

trasllada una demanda a les autoritats, que prendran la decisió final. En aquest cas, per tant, els impulsors actuen activant el debat públic, que es produirà a posteriori (Büchi, 2011). Si bé té un abast menor, la iniciativa d'agenda promou una discussió i deliberació pública de qüestions que els representants no han considerat prioritàries, i contribueix a la integració d'interessos en els òrgans representatius (García Majado, 2017). Tot i això, a la pràctica no sembla que es produeixi aquest efecte esperat. Moltes propostes de les iniciatives d'agenda no es tracten mai o apareixen a l'ordre del dia per complir la formalitat, sense que es generi aquesta deliberació pronosticada. En el cas espanyol, en què la iniciativa requereix el debat i l'aprovació de la cambra municipal, això passa amb freqüència (Suárez Antón, 2017). Per tant, la iniciativa d'agenda promou i visibilitza els debats en funció, en molts casos, del suport que obté en els actors polítics més ben establerts.

2.2.7. Control i rendició de comptes

Un altre argument relacionat amb l'aprofundiment de la democràcia fa referència a la supervisió de les institucions representatives. Els instruments de democràcia directa s'espera que ofereixin instruments de control polític i, per tant, un enfortiment de la rendició de comptes i de la capacitat d'adequació de les elits polítiques a les demandes ciutadanes (Setälä i Schiller, 2009).

Si els càrrecs públics són agents dels votants, aquests últims tindran el dret mitjançant la iniciativa legislativa i derogatòria d'anul·lar decisions polítiques (Matsusaka, 2004). Aquest control es pot exercir sobre la legislació i sobre els mateixos legisladors. D'una banda, les iniciatives derogatòries funcionen com a instruments de control polític per garantir que els governs puguin ser qüestionats apel·lant a una majoria de la població, mentre que les minories tenen l'oportunitat d'aconseguir suports en un referèndum. Això passa sobretot quan legislacions controvertides susciten polèmica ideològica, visibilitat mediàtica i protestes contràries o a favor. En aquests casos, les iniciatives ciutadanes poden servir per aclarir quina relació de forces hi ha, és a dir, quins suports té una mesura o contramesura. Per exemple, en la iniciativa de referèndum sobre la Gran Mesquita de Hèlsinki (vegeu la [fitxa 19](#)), la proposta d'iniciativa va servir a actors de la dreta per fomentar el debat, visibilitzar els seus arguments i mobilitzar just abans que la cambra representativa local prengués la decisió sobre la construcció de la mesquita.

També s'ha argumentat que la sola possibilitat d'activació de la iniciativa millora la representació, mantenint els representants alerta. Segons alguns estudis, a Suïssa els representants estan més influïts per l'amenaça d'una iniciativa derogatòria que per la iniciativa legislativa, atès que els qui perden una votació en els òrgans representatius sovint impulsen aquest tipus d'iniciatives (Collins i Oaquestre, 1995). En tot cas, l'existència d'aquest conjunt d'instruments i la capacitat de control a l'activitat governamental que suposen es converteixen en un incentiu important perquè els representants tendeixin a negociar les seves propostes abans d'aprovar-les, atès el risc que puguin ser paralitzades amb posterioritat.

Respecte al control dels legisladors, el referèndum revocatori descansa en la idea que els càrrecs públics han de ser responsables davant de la ciutadania que els va escollir, i possibilita la finalització anticipada del seu mandat si no compleixen les expectatives i per tant crea mecanismes efectius de rendició de comptes vertical. En aquest sentit, una de les motivacions per implementar aquesta eina a diversos estats dels EUA, com Oregon, va ser contrarestar la percepció que els càrrecs electes estaven massa connectats als poderosos

interessos econòmics, forçant-los a ser més receptius davant d'altres demandes ciutadanes (Beramendi *et al.*, 2008).

Cronin (1989) resumeix els arguments a favor i en contra de la iniciativa revocatòria. Entre les seves virtuts, el revocatori permet una rendició de comptes permanent, habilitant la ciutadania a destituir càrrecs públics incompetents, deshonestos o irresponsables. També contribueix a controlar una excessiva influència d'interessos particulars sobre el govern o promou l'interès sobre el desenvolupament polític entre eleccions. Entre els inconvenients, el revocatori entra en conflicte amb la idea del mandat representatiu lliure i converteix els càrrecs públics en menys atractius per als individus més capaços. Les votacions en els revocatoris són divisives, polaritzants, confoses, sovint injustes, costoses i estan subjectes a una miríade d'abusos i conseqüències inintencionades. Per tant, com veurem a continuació, aquests elements positius que possibiliten el control ciutadà tenen l'inconvenient de poder afectar negativament la governabilitat.

2.2.8. Governabilitat

La relació establerta entre administració i ciutadania descansa, entre altres factors, en la percepció dels actors polítics com a més o menys actius. Així, Agger i Lund (2017) analitzen el rol de la ciutadania en l'administració pública (com a clients, consumidors o coproductors) associat a les diverses concepcions de la democràcia. En la concepció liberal clàssica de la democràcia, la ciutadania es percep com a client, que expressa les seves preferències com a votant en les cites electorals o com a individu pertanyent a partits o grups de pressió. El risc aquí és que les polítiques desenvolupades entre una elecció i una altra no satisfacin les necessitats de la ciutadania. Com una reacció a aquest rol passiu del ciutadà com a client, la perspectiva de la Nova Gestió Pública concebia la ciutadania com a consumidora, que pot incidir en les polítiques públiques mitjançant la seva capacitat per seleccionar proveïdors de serveis que s'adeqüin a les seves preferències. Sota aquesta perspectiva tampoc s'incorpora el coneixement ciutadà en el desenvolupament de les polítiques públiques, més enllà de la seva possibilitat d'elecció. Amb la visió de la Nova Governança Pública el rol de la ciutadania passa a ser més actiu, concebuda com a sòcia potencial per contribuir en la millora dels serveis i polítiques públiques. Aquest rol de coproducció o cocreació, basat en la mobilització de recursos i coneixements per desenvolupar polítiques i serveis, es troba amb el problema que la falta de temps i recursos deriva en processos participatius en què predomina un sector molt concret de la població.

Ateses les limitacions d'aquests models, Agger i Lund (2017) proposen un rol de la ciutadania com a coinnovadora, que activi la ciutadania i el seu coneixement, atenent les seves necessitats, al mateix temps que s'apella a la capacitat creativa de la pròpia ciutadania. Segons aquesta última concepció podríem identificar els instruments d'iniciativa ciutadana, especialment aquells que permeten a la ciutadania innovar, de manera més proactiva, desenvolupant propostes de polítiques públiques. L'establiment de garanties i elements facilitadors com el suport econòmic o tècnic per a l'elaboració de les propostes va en la línia de possibilitar que els sectors amb menys recursos tinguin la possibilitat de dur a terme les seves propostes.

En els casos dels Estats Units estudiats, per exemple (vegeu les [fitxes 10, 16, 17 i 18](#)), les oficines electorals ofereixen suport per a la redacció dels projectes d'iniciativa. No obstant això, i com a mostra un altre cas com el de Buenos Aires (vegeu la [fitxa 5](#)), els promo-

tors, quan són grups veïnals, de treballadors o de consumidors amb menys recursos, solen confiar en altres actors associatius altament especialitzats (ecologistes, arquitectes amb compromís social, sindicats) per a la redacció i creació de les seves propostes, amb l'objectiu de complir tots els requisits legals i de viabilitat tècnica.

Els instruments de democràcia directa i d'iniciativa no sempre fomenten la inclusió política. Com hem vist, una crítica recurrent apunta a l'ús d'aquestes eines per grups amb capacitat de mobilització, amb el risc d'afectar negativament la governabilitat. En aquest sentit, la iniciativa revocàtoria es considera un mecanisme altament polaritzant i divisiu que pot desencadenar confrontacions importants que interrompen els mandats, creant incentius perquè els grups de l'oposició substitueixin els càrrecs electes. Diferents estudis mostren que els partits polítics de l'oposició utilitzen sovint els referèndums quan no aconsegueixen guanyar les eleccions regulars (Kersting, 2009). Per exemple, al Perú, on s'han activat 5.303 referèndums revocatoris en 747 municipis entre 1997 i 2013, la utilització partidista d'aquesta iniciativa ha provocat un estat permanent de campanya electoral, i s'ha erosionant la governabilitat i la legitimitat democràtica (Welp, 2016).

D'altra banda, també cal esperar que si és la ciutadania la que promou els referèndums, aquest mecanisme pugui servir per resoldre conflictes mitjançant un vot majoritari, com per exemple mitjançant la iniciativa derogatòria aplicada en relació amb legislació controvertida.

2.2.9. Qualitat de les decisions

Finalment, els processos de formulació de polítiques requereixen també certa atenció, ja que la inclusió política implica no només l'obertura d'oportunitats per a actors habitualment exclosos del procés polític, sinó també la generació d'oportunitats per fer bones propostes amb informació, mitjans suficients i responsabilitat sobre les conseqüències d'aquestes mesures. Algunes perspectives, basades en la manca de recursos de la ciutadania, assenyalen que les decisions fruit de processos de democràcia directa poden ser inefectives, ateses les limitacions de coneixement tecnològic i expert (Każmierczak, 2011). A més, la democràcia directa podria comportar decisions irracionals sobre temes complexos per la possibilitat de manipulació de i sobre determinats actors (Rourke *et al.*, 1992).

Així doncs, una objecció a la democràcia directa "des de baix" fa referència al fet que se poden prendre decisions aïllades sobre temes interrelacionats, i això obre la possibilitat de les irracionalitats col·lectives (Petit, 2012). Aquest escenari es produiria si, per exemple, la ciutadania votés dues iniciatives a favor d'augmentar la despesa en urbanisme i educació i una altra iniciativa a favor de reduir els impostos municipals. En aquest sentit, Linares Lejarra (2017) argumenta que, davant de votacions relacionades, es podria o bé generar alternatives més complexes en què totes les possibles combinacions es poguessin ordenar jeràrquicament o bé fer votacions seqüencials en un espai curt de temps emfasitzant les seves interconnexions.

D'altra banda, algunes contribucions apunten que les iniciatives acosten les polítiques públiques a les preferències del votant mitjà (Gerber, 1996; Arnold i Freier, 2015). Un estudi als EUA mostra que els estats que tenen la iniciativa legislativa desenvolupen polítiques públiques que s'acosten més a les preferències del votant mitjà que altres estats en què aquesta eina no existeix (Matsusaka, 2010).

Com són les polítiques que sorgeixen d'aquestes iniciatives? L'evidència assenjala direccions diverses. Si ens fixem, per exemple, en l'efecte que tenen en la despesa, un estudi centrat en els EUA en el període 1970-2000 (Matsusaka, 2008), mostra que els estats que tenen la iniciativa legislativa comporten una despesa pública menor, una descentralització de la despesa de l'estat al municipi i una recaptació inferior d'impostos mitjançant taxes, a favor d'impostos i càrrecs per serveis. No obstant això, en aquest mateix estudi s'afirma que, segons les dades municipals, les iniciatives locals comportaven una despesa pública més alta els anys vuitanta i noranta. Una altra investigació centrada en unes 350 ciutats de Califòrnia (EUA), l'any 2000, mostra que la presència de la iniciativa legislativa implica un augment de la despesa pública quan els requisits d'acceptació no són gaire elevats (Gordon, 2004). Igualment, un estudi que analitza 2.056 municipis de Baviera (Alemanya) entre 1983 i 2011 mostra que la iniciativa local està associada a més despesa públics (Asatryan *et al.*, 2016).

En relació amb altres temes, alguns estudis sobre EUA i Suïssa vinculen la presència d'instruments de democràcia directa amb efectes com un medi ambient més net, millores en educació o en salut psíquica (vegeu un resum a Matsusaka, 2008). És necessari comptar amb més evidència empírica, especialment en aquelles regions menys estudiades, per poder determinar si tots aquests efectes són generalitzables o atenen contextos molt concrets i dinàmiques conjunturals.

En definitiva, hem comprovat que no existeix un consens en els debats sobre la democràcia directa en general i les iniciatives ciutadanes en particular. Sens dubte, gran part de les virtuts i defectes que s'associen a aquestes eines tindran més o menys rellevància en funció del seu disseny específic, del funcionament de les institucions (per exemple, els organismes electorals a càrrec de supervisar aquests processos), la responsabilitat política de les autoritats (acceptant les regles del joc democràtic) i la cultura cívica (capacitat de la ciutadania i altres actors d'activar aquestes eines). En els apartats següents analitzarem en detall elements centrals del disseny d'aquestes eines, com ara els requisits necessaris per a validar-les, els objectius per als quals s'han desenvolupat o el seu caràcter més o menys vinculant.

3. Orígens i expansió

En aquest apartat resumim breument els orígens de les iniciatives i el seu procés de difusió i extensió global en el període més recent. Presentem primer una panoràmica mundial de les iniciatives ciutadanes, tant a escala nacional com regional i local.

La iniciativa de participació ciutadana sovint es considera una innovació suïssa. Concretament, molts cantons suïssos van adoptar la iniciativa constitucional durant la dècada de 1830, així com la iniciativa legislativa durant els 1860 (Collins i Oaquestrle, 1995). A escala nacional, la iniciativa es va implementar a Suïssa el 1891 i a Liechtenstein el 1921 (Seo, 2017). No obstant això, la concepció de la democràcia directa en la qual s'emmarca la iniciativa és molt antiga i fins i tot a la Grècia clàssica hi va haver algun instrument molt similar, mentre que en la Constitució que va sorgir de la revolució francesa de 1793 ja apareixia la iniciativa ciutadana (Kaufmann i Waters, 2004). A més, mecanismes com el de la petició (precursora de la iniciativa d'agenda) es van anar expandint a Europa des dels segles VI-VII.

En el seu rastreig dels precedents de la iniciativa d'agenda, Suárez Antón (2017) la ubica a França des de Capeto (987-996) i amb més claredat amb Lluís IX (1226-1270). A Espanya, a partir del segle XII es troba aquesta pràctica de dirigir-se al rei en demanda de justícia, gràcia o auxili. Una versió més sofisticada es troba als articles de la Cambra dels Comuns aprovats per Enric IV (1399-1413) que introdueix la pràctica de presentar peticions redactades en forma de projecte de llei que el rei s'havia de limitar a acceptar o rebutjar sense modificació. Aquests antecedents concorden amb la crítica de Whitehead a la divisió rotunda entre democràcia representativa i democràcia directa, que oculta la presència d'elements de participació i una licitació per ampliar-los al llarg de la història dels estats (Whitehead, 2017).

A Suïssa els cantons regulaven aquests mecanismes des d'abans que s'aprovés la primera constitució de la Confederació, el 1848 (vegeu, per exemple, l'expansió de la revocàtoria de mandat a Serdült, 2015). Sota la inspiració directa de Suïssa (incloses visites al país), als EUA dinou estats van autoritzar iniciatives legislatives entre 1898 i 1918, en l'Era Progressista, començant per Dakota del Sud (Collins i Oaquestrle, 1995). Al Japó, la descentralització i incorporació de mecanismes de participació ciutadana es van donar durant l'ocupació nord-americana, després de la Segona Guerra Mundial. En altres països aquests instruments es van adoptar després de períodes dictatorials, com a Itàlia o Alemanya (a escala regional) des de 1945 o posteriorment a l'Amèrica Llatina (Ruth *et al.*, 2017). De manera similar, a l'est d'Europa les iniciatives es van introduir en la dècada de 1990 durant el període postcomunista.

D'altra banda, la iniciativa d'agenda va aparèixer per primera vegada en l'ordenament de la Constitució d'Àustria el 1920, si bé la primera experiència formal va tenir lloc a Itàlia el 1954 (Welp i Suárez, 2017). Es van produir altres desenvolupaments inicials en les constitucions d'alguns països europeus com Letònia o Espanya després de la I Guerra Mundial. Des de 1989 la iniciativa d'agenda es va establir en diversos àmbits geogràfics com al Sud-est Asiàtic (Filipines i Tailàndia), Àfrica Occidental (Gana i Níger) i Europa de l'Est (Hongria, Polònia i Eslovènia) (Beramendi *et al.*, 2008). Més recentment, la iniciativa d'agenda s'ha vist reforçada amb la tercera onada de reformes constitucionals a l'Amèrica Llatina i el fallit projecte de Tractat Constitucional de la Unió Europea (Welp i Suárez, 2017).

La iniciativa derogatòria es va afegir a la constitució a Suïssa el 1874 (Kaufmann i Waters, 2004). El naixement d'aquesta eina, per tant, també se sol ubicar a Suïssa a finals del segle XIX, tant en l'àmbit local com l'estatal, seguit de nou pels EUA a finals del XIX i principis del XX (Beramendi *et al.*, 2008). També trobem en aquestes dates que, durant un any, 1918-1919, va existir el dret al referèndum popular a escala local a Finlàndia, que només es va utilitzar un cop i va ser abolit amb el final de la Guerra Civil (Büchi, 2011). No obstant això, s'ubica una aparició molt anterior del revocatori en les lleis de la Cort General de Massachusetts Bay Colony el 1631 (Welp, 2018).

Un estudi d'abast global, centrat en el nivell nacional i en els mecanismes activats per recollida de signatures que culminen en vot, mostrava que fins al 1920 l'únic país amb aquest tipus de regulació era Suïssa. En el període següent, 1921-1950, se sumen al país alpí Letònia, Liechtenstein i Estònia. Entre 1951 i 1988 Letònia i Estònia eliminaran aquests mecanismes i els incorporaran Uruguai, San Marino i Itàlia (de quatre, passaran a ser cinc els països que els regulen a escala nacional). És després de la caiguda del mur de Berlín i la restauració de la democràcia als països de l'Amèrica Llatina que aquest mapa comença a canviar. L'estudi mostra, llavors, que entre 1989 i 2009 no només s'incrementa el nombre de països que inclouen regulació sinó també les pràctiques. Suïssa, Liechtenstein, San Marino i Uruguai són els casos que mostren més freqüència d'activacions. Altres països en què s'evidencien són Ucraïna, Taiwan, illes Palau, Hongria, Eslovàquia, Bolívia, Veneçuela i Colòmbia (Serdült i Welp, 2012). Aquest grup s'ha seguit ampliant ja que amb posterioritat a la publicació de l'estudi altres països han introduït aquests mecanismes.

En termes generals, la principal evolució de les iniciatives ha tingut lloc des de la dècada de 1990. En aquesta, no es dona una tendència general per liberalitzar els procediments, sinó que en alguns països s'han fet passos addicionals cap a regulacions més obertes a la ciutadania (com a Bulgària el 2009, alguns estats alemanys o Suècia el 2011), mentre que en altres països s'han adoptat regulacions més restrictives (com a Eslovàquia el 2001 o a la República Txeca el 2004) (Schiller, 2011a). Si seguim amb l'exemple suís, veiem que el desenvolupament d'aquests instruments no correspon a un sol moment puntual. Allí, l'establiment d'eines d'iniciativa fortes ha estat un procés progressiu, a través de la pressió de poderosos moviments ciutadans (Kaufmann i Waters, 2004).

3.1. On: mapa de les iniciatives

Més enllà de saber on es va iniciar, el més interessant és saber què passar en l'actualitat. Per fer-ho, a continuació analitzem a grans trets els llocs en què són presents aquestes iniciatives de participació ciutadana. Les experiències registrades no suposen un cens exhaustiu d'aquestes eines, però donen una idea de les regions i països en què es troben regulades i/o s'utilitzen amb més o menys assiduitat.

La taula 2 mostra els casos en què hem trobat constància de l'existència de pràctiques o legislació respecte a això a escala local, regional i nacional. En alguns casos, la introducció d'un mecanisme en la constitució no ha anat acompanyada de la regulació efectiva, o el mecanisme no s'ha posat mai en marxa. Així mateix, la presència d'un tipus d'iniciativa a escala local o regional en un país pot significar que va acompanyada d'una pràctica estesa o que tan sols la utilitza un municipi. No es tracta d'una revisió exhaustiva, sinó una síntesi de la informació que hem trobat en la consulta de la bibliografia d'aquest estudi i a partir de la revisió de la base de dades del Center for Research on Direct Democracy (c2d) i portals

web que recullen experiències participatives com The Navigator to Direct Democracy, The ACE Electoral Knowledge Network i Participedia.

Encara hi ha més raons per tractar amb prudència la informació mostrada a la taula. D'una banda, amb tota certesa algunes pràctiques o regulacions existents no hi apareixen reflectides. De l'altra, en molts casos la informació disponible és incompleta o confosa. Així, sumat a l'enorme diversitat terminològica existent, resulta difícil diferenciar entre tipus d'iniciatives.

Com a panorama general, les iniciatives són molt més presents en els continents europeu i americà. A l'Àfrica, Àsia i Oceania trobem menys països amb aquestes eines.

Taula 2. Presència de legislació i/o experiències de diferents tipus d'iniciativa a escala local, regional i nacional

		In. legislativa			In. agenda			In. referèndum			In. derogatòria			In. revocatòria			
		Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	
Àfrica	Benín						•									•	
	Botswana						•										
	Burkina Faso			•			•										
	Cap Verd			•			•						•				
	Congo						•										
	Costa Marfil			•													
	Etiòpia													•	•	•	
	Kènia			•			•										
	Libèria			•			•										•
	Níger							•									
	Togo			•			•										•
	Uganda			•			•										•

		In. legislativa			In. agenda			In. referéndum			In. derogatoria			In. revocatoria		
		Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.
Amèrica	Argentina	•	•		•	•	•	•	•			•		•	•	
	Bolívia	•		•			•						•	•	•	•
	Brasil				•	•	•									
	Canadà	•	•			•		•	•							•
	Colòmbia	•	•	•	•	•	•				•	•	•	•	•	
	Costa Rica			•			•									
	Cuba						•								•	
	Equador	•	•	•			•						•	•	•	•
	EUA	•	•					•	•		•	•		•	•	
	Guatemala						•									•
	Hondures						•						•			
	Mèxic	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Nicaragua			•			•									
	Panamà															•
	Paraguai						•									
	Perú	•	•	•			•						•	•	•	
Uruguai			•									•				
Veneçuela			•											•	•	•
Àsia	Filipines	•		•			•				•	•	•			
	Geòrgia			•	•	•	•									
	Japó	•												•	•	
	Kirguizistan						•									•
	Tailàndia						•									
	Taiwan	•		•										•	•	•
	Turkmenistan				•	•	•	•	•	•						

		In. legislativa			In. agenda			In. referéndum			In. derogatoria			In. revocatoria			
		Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	
Europa	Albània			•			•			•			•			•	
	Alemanya	•	•		•	•		•	•		•			•	•		
	Andorra			•			•										
	Àustria				•		•										
	Bielorússia			•			•									•	
	Bulgària	•		•	•		•			•							
	Croàcia	•		•										•			
	Dinamarca						•										
	Espanya				•	•	•		•	•							
	Eslovàquia	•		•			•								•	•	
	Eslovènia	•					•					•		•			
	Estònia			•													
	Finlàndia				•	•	•		•								
	França	•															
	Holanda						•							•			
	Hongria	•		•			•							•			
	Itàlia	•	•		•	•	•					•		•			
	Liechtenstein			•			•							•		•	
	Letònia			•			•										
	Lituània			•			•										
	Macedònia	•					•							•			
	Malta													•			
	Moldàvia			•			•								•	•	•
	Montenegro						•				•						
	Noruega				•	•	•										
	Polònia	•					•								•	•	
	Portugal						•				•						
	Rep. Txeca	•															
Romania			•			•											
Rússia			•													•	
San Marino			•			•							•				
Sèrbia			•	•		•											
Suècia				•	•	•		•									
Suïssa	•	•	•								•	•	•	•	•		
Ucraïna			•														
Oceania	Austràlia	•	•														
	Illes Marshall															•	
	Kiribati															•	
	Micronèsia			•												•	
	Nova Zelanda									•							
	Illes Palau			•										•		•	

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Center for Research on Direct Democracy³ (c2d), The Navigator to Direct Democracy⁴, The ACE Electoral Knowledge Network⁵ i Participedia⁶ i les fonts citades a la bibliografia.

A continuació, presentem una visió general del mapa d'iniciatives a les diferents regions, i després ens centrem en exemples de cada tipus d'iniciativa i en la freqüència del seu ús.

3.1.1. Panoràmica general

Les dades mostren que els instruments que permeten la iniciativa ciutadana són presents en molts menys països que els referèndums obligatoris o opcionals impulsats per les autoritats. A Europa aquesta proporció fa uns anys era de menys d'un terç, mentre que en altres llocs com Àfrica i Àsia la diferència era molt més gran (Kaufmann i Waters, 2004, Beramendi *et al.*, 2008).

A l'Àfrica no hem trobat experiències ni regulacions d'iniciatives a escala local ni regional. De fet, la majoria de països africans tampoc tenen la possibilitat de fer referèndums a escala local, en gran part per l'escàs nivell de descentralització i d'autonomia municipal al continent (Kersting, 2018). És més, només Namíbia, Uganda i Etiòpia tenen referèndums a escala subnacional. A l'Àfrica del Sud i Oriental, fins al 2009, no s'havien dut mai a terme iniciatives ciutadanes (Kersting, 2009).

A Àsia, segons un estudi que analitza 30 països (Qvortrup *et al.*, 2018), només 11 tenen legislació sobre la realització de referèndums i, en relació amb les iniciatives, només a Taiwan i Filipines està regulada. Els quatre referèndums nacionals que s'hi han impulsat a Taiwan mitjançant aquesta eina no van arribar als requisits d'assistència electoral del 50 %.

Suïssa continua sent el principal activador d'iniciatives a escala nacional, tot i que cada vegada són més els països que les regulen i activen en altres parts del món. A escala subnacional, Suïssa, Alemanya i EUA mostren les freqüències més elevades d'activació d'iniciatives legislatives i de referèndum. Als EUA, al voltant d'un 70 % de la població viu en municipis amb algun tipus d'iniciativa local, mentre que un 40 % es troba en un estat que reconeix algun tipus d'iniciativa. Pel que fa a la freqüència d'ús, és més alt a les ciutats grans que a les petites, així com també és més gran a les ciutats que pertanyen a estats que disposen d'iniciativa respecte als que no (Matsusaka, 2003).

Degut a la seva lògica federal, dos dels països amb més experiència en relació amb diverses formes d'iniciativa a escala subnacional, EUA i Alemanya, no tenen experiència de democràcia directa a escala nacional (Podolnjak, 2015). A aquest grup s'hi suma Perú, que és l'activador de revocàtores del mandat local més gran del món, amb més de sis mil autoritats sotmeses a referèndum revocatori entre 1997 i 2017 (Holland i Incio, 2018). La iniciativa revocàtoira s'ha iniciat amb freqüència també en altres països andins com Bolívia, Equador i Colòmbia, tot i que allí pocs intents culminen en vot (Welp, 2016).

A Oceania, Nova Zelanda compta amb la iniciativa de referèndum consultiu a escala nacional. Entre els microestats, les illes Palau i Micronèsia tenen a escala estatal la iniciativa legislativa, la iniciativa revocàtoira i la iniciativa constitucional (Serdült i Welp, 2012). Micronèsia possibilita que un 10 % dels votants registrats en almenys tres quarts dels estats promogui esmenes a la constitució, que han de rebre el suport de tres quarts parts dels votants en tres quarts dels estats (Qvortrup *et al.*, 2018). Només a Austràlia hem trobat experiències locals o regionals, en aquest cas d'iniciativa legislativa.

3.1.2. La iniciativa legislativa

Pocs països regulen a nivell nacional iniciatives que permeten que la ciutadania intervingui en l'elaboració de normes. A Suïssa o Uruguai, la iniciativa permet introduir canvis constitucionals. Especialment al primer país, això ha provocat que es recorri a la iniciativa per resoldre qüestions de polítiques públiques a partir de la seva constitucionalització. Per exemple, el 23 de setembre de 2018 es va aprovar una iniciativa que introduirà en la Constitució l'obligació governamental de protegir i fomentar els carrils per a bicicletes. A més de diferenciar-se segons permetin introduir lleis o modificacions constitucionals, la regulació mostra diversitat en el procediment, amb casos d'activació directa (Suïssa, Uruguai) i uns altres en què es requereix l'aprovació del Parlament (Portugal, Colòmbia).

A nivell subnacional el panorama és més divers i complex. A l'Amèrica Llatina podem destacar les iniciatives legislatives en els casos de l'estat mexicà de Jalisco (Alacio García, 2017) o de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires (vegeu la [fitxa 5](#)). A Itàlia algunes ciutats com Roma, Torí, Florència o Gènova tenen una iniciativa legislativa, que en cas de superar el llinard de signatures donen lloc a un referèndum consultiu. No obstant això, la seva utilització no és freqüent (Erne, 2004).

A Alemanya, durant la dècada de 1990 tots els *länder* van introduir drets d'iniciativa a nivell local (que només estava establert a Baden-Wuerttemberg des de 1956). A l'estat de Bavària s'han desenvolupat gairebé el 40% de totes les iniciatives d'Alemanya (Arnold i Freier, 2015). Entre els seus inicis en 1995 i 2011 es van començar 2.500 iniciatives legislatives, encara que òbviament no totes van acabar en votació (Asatryan et al., 2016). Fins a 2005, es van arribar a convocar 538 referèndums a Baviera mitjançant aquesta eina i es van obtenir resultats vàlids i reeixits en 305 ocasions (Beramendi et al., 2008).

Un estudi de Schiller (2011b) mostra que a tota Alemanya les iniciatives legislatives constitueixen l'eina predominant de democràcia directa local, amb 4.829 iniciatives legislatives a nivell local fins a 2009, que van resultar en 2.055 votacions. Predomina la funció de control, atès que entre un 70% i un 75% de les iniciatives presentades recullen el rebuig d'una decisió de l'administració local, que sovint suggereix idees alternatives. La freqüència de la utilització de les iniciatives és significativament més gran a les ciutats de més de 100.000 habitants.

A Suïssa, un dels casos més paradigmàtics i referent en democràcia directa, s'han convocat centenars de milers de referèndums a nivell local, registrats des de 1848, quan s'aprova la primera Constitució de la Confederació (Ruppen, 2004). Tres de cada quatre processos de referèndum a Suïssa tenen lloc mitjançant iniciatives legislatives des de la segona meitat del segle XIX. La seva ràtio d'èxit (10%) és molt menor que la de les propostes i contrapropostes governamentals (65%). En altres països trobem el mateix patró: relativament poques votacions renyides, predomini dels sectors amb més recursos i ràtios de participació sovint baixes (House of Lords, 2010).

Als EUA, 24 estats autoritzen iniciatives legislatives estatals, que s'empren més en els estats occidentals (Beramendi et al., 2008). Molts governs locals també les han habilitat, incloent-hi alguns en estats que no tenen aquesta eina (Collins i Oesterle, 1995). Per exemple, a Oregon, on existeix aquesta iniciativa des de 1902, es poden presentar 1.000 signatures vàlides per impulsar una proposta legislativa (tant per esmenar la Constitució com

per adoptar una llei nova). Des de llavors s'han votat 340 iniciatives, 118 de les quals (el 35%) s'han aprovat (McGuire, 2008). També s'utilitza de forma freqüent a Califòrnia, on s'han votat 363 iniciatives entre 1912 i 2015 (López Rubio, 2017).

La taula 3 mostra alguns exemples d'iniciatives legislatives locals amb qui pot impulsar aquestes eines, quins temes es poden tractar, el procediment requerit i les conseqüències que es poden aconseguir.

Taula 3. Exemples d'iniciatives legislatives a nivell local

Regió	País	Nivell administratiu	Subjecte	Objecte	Procediment (signatures)	Conseqüències
Amèrica	EUA	Los Angeles (fitxa 10)	Electors registrats	Presentar carta de motivació	15% del total de vots en les eleccions locals, 120 dies	Si no s'adopta, convocària referèndum en 110-140 dies o en properes eleccions
		Richmond (fitxa 16)		Proposta d'ordenança, explicació i raons, taxa reemborsable (màx. 200 \$)	10% electorat, 180 dies	Audiència pública amb promotors, la cambra sollicita informes (impacte econòmic, legal...), si no s'adopta, convocària de referèndum vinculant. Si s'aprova, només es pot revocar mitjançant referèndum
		San Antonio (fitxa 17)		Exclusió: apropiació privada de diners, taxes i impostos, sufragi, preus públics, zonificació	10% electorat, presencial o online	Audiència pública amb promotors, aprovació o convocària de referèndum vinculant, si s'aprova no pot ser modificada ni revocada durant 6 mesos
		Portland (fitxa 18)	Electors	Mesures regulatòries concretes o modificació estatut municipal; proposta de data de referèndum (a les eleccions representatives)	9% electorat; abans de 4 mesos per a les eleccions previstes; multes per incompliment del protocol de recollida	Aprovació o convocària de referèndum vinculant, la cambra pot incloure contraproposta en la votació
	Colòmbia	Bogotà (fitxa 12)	Electors	Projectes d'acord o ordenances, propostes de polítiques, s'exclouen: iniciativa exclusiva de l'alcalde, pressup., fiscals o tributàries, RI, amnisties, ordre públic	10% electors, 6 mesos	La junta decideix si convocar referèndum, obligatori amb 20% signatures, el representant de la proposta s'escolta en tot el tràmit
Àsia	Filipines	Legislació nacional	Electors registrats	Rebutjar o proposar lleis locals, no més d'una iniciativa a l'any	1.000 en ciutats, 100 en municipis, 50 en Barangays	Convocatòria referèndum
		Ciudad Quezón (fitxa 14)		Una proposta per any. Debat, aprovació, rebuig, modificació o derogació de lleis, ordenances o resolucions	1a fase: 1.000 a l'àrea metrop., 100 a ciutat, 50 a barri; 2a fase: 10% electors a l'àrea metrop. (90 dies), ciutat (60 dies) o barri (30 dies)	Després de la 1a fase, la cambra pot donar resposta positiva, si no, després de 2a fase, convocària de consulta, si guanya per majoria simple, el govern no pot adoptar polítiques contràries en 6 mesos i només pot modificar la normativa majoria de ¾

Regió	País	Nivell administratiu	Subjecte	Objecte	Procediment (signatures)	Conseqüències
Europa	Alemanya	Estat de Baviera	Residents municipals	S'exclouen: organització interna municipal, assumptes legals dels membres, alcalde i treballadors municipals, reglaments pressupostaris	Sense límit temporal. Depèn de la grandària (10% fins a 10.000; 9% fins a 20.000; 8% fins a 30.000; 7% fins a 50.000; 6% fins a 100.000; 5% fins a 500.000; 3% més de 500.000)	Convocatòria referèndum vinculant; vots favorables requerits: 20% de votants registrats fins a 50.000 habitants; 15% fins a 100.000; 10% més de 100.000
		Berlín (fitxa 11)	Votants	Modificar, derogar o introduir regulacions; també a nivell de districte; s'exclouen: provisions pressup., de personal, salaris i pensions públics i taxes	20.000 signatures de residents majors de 16, 6 mesos	Si la proposta és rebutjada per la cambra, amb signatures del 7% electors, convocatòria de referèndum, la cambra pot presentar contrapropostes per votar; assistència 25% electors
	Bulgària	Legislació nacional		10% dels votants registrats		Convocatòria de referèndum obligatòria si se supera el 50% de votants registrats, opcional en cas contrari. Assistència requerida: igual que a les últimes eleccions municipals
	Eslovàquia	Legislació nacional	Votants		30% electorat	Requisit 50% assistència
	Eslovènia	Legislació nacional		Temes exclosos: pressupost, taxes, temes contra normes constitucionals	5% electorat	Convocatòria referèndum, majoria simple
	Itàlia	On estatuts regionals o municipals ho permeten. Per exemple, Roma, Torí, Florència, Gènova, Milà		Proposar o derogar lleis	Varia d'una ciutat a l'altra. A Milà 1,5%	Referèndum no vinculant
	República Txeca	Legislació nacional	Residents municipals	Es registra proposta de referèndum, pregunta oficial, justificació, data, finançament, etc. S'exclouen: pressupost municipal i taxes, temes que no siguin competència municipal	30% per menys de 3.000 residents, 20% fins a 20.000, 10% fins a 200.000 i 6% en ciutats de més de 200.000	La decisió de convocatòria recau en l'administració local. Assistència de 50% requerida perquè el vot sigui vàlid
Oceania	Suïssa	Ginebra (fitxa 15)		Propostes legislatives o mesures concretes, derogació de normes; temes: béns comuns, vies públiques, fundacions i treballs d'utilitat pública, planificació, oci, cultura, socials i esportius; 40 dies després de deliberació pública	4% d'electors (mínim de 2.400 i màxim de 3.200), 40 dies	Convocatòria de referèndum, aprovada si aconsegueix majoria absoluta
		Canberra (fitxa 13) (legislació no aprovada)	Electors		Sollicitud amb 1.000 signatures, iniciativa amb 5% de votants últimes eleccions, 6 mesos	Portaveu presenta proposta a l'assemblea, si es rebutja es negocia amb promotors o se sotmet a referèndum (majoria simple), per tornar a l'assemblea que l'aprova/rebutja

Font: Elaboració pròpia a partir de la bibliografia.

3.1.3. La iniciativa d'agenda

El creixement sostingut en el temps de la regulació d'iniciatives que observem en aquest informe també es registra per a la iniciativa d'agenda. L'estudi de Suárez Antón (2017) indica que el primer país que va introduir el mecanisme va ser Àustria (1920), seguit de Letònia (1922), Itàlia (1947), Portugal (1976), Espanya (1978) i Brasil (1988). Des de la dècada dels noranta gairebé tots els països d'Europa i Amèrica Llatina han incorporat la iniciativa d'agenda, amb poques excepcions com ara Uruguai, Suïssa o Veneçuela, on es regulen mecanismes que culminen en vot. A Àfrica, Àsia i Oceania el mecanisme està menys estès (Beramendi et al., 2008). Malgrat la regulació creixent, la majoria de les activacions són escasses o no tenen èxit a l'hora d'arribar a tractar-se (Suárez Antón, 2017), amb les excepcions comptades en què són impulsades per organitzacions socials o en el context de les mobilitzacions populars, com va passar a Argentina l'any 2002, que van superar el milió de signatures i van acabar generant legislació (Soto Barrientos, 2017).

A Brasil, de les 9 iniciatives admeses, només 5 han generat legislació (les restants es troben en tramitació), mentre que en països com Bolívia i Hondures no se n'ha registrat cap (Welp i Suárez, 2017). A Mèxic, la iniciativa d'agenda està inclosa en la Constitució i s'incorpora a la legislació subnacional en tots els estats llevat de l'estat de Mèxic, amb diferències respecte al percentatge de signatures i les temàtiques excloses (Alacio García, 2017). S'han activat en pràcticament la meitat dels estats. A nivell local, A Buenos Aires es van presentar 18 iniciatives en els primers 5 anys des de l'entrada en vigor, però només dues van aconseguir superar tots els tràmits i verificacions i es van aprovar finalment per la via legislativa habitual (Paonessa, 2007).

Al Perú hi ha una combinació entre iniciativa d'agenda i iniciativa legislativa. Un 0'3% dels electors pot presentar una proposta i, en cas que el Congrés la rebutgi, un 10% d'electors pot proposar un referèndum, en el qual la proposta quedaria aprovada si supera el 50% dels suports (Welp, 2008).

A Cuba, la iniciativa ciutadana va aparèixer amb la Constitució de 1940, on va trobar un reconeixement ampli. També apareixia en dues lleis constitucionals posteriors enfocades a l'àmbit municipal. La Constitució que estarà vigent el proper any restringeix aquestes eines a la iniciativa d'agenda (Guzmán Hernández, 2017).

La iniciativa d'agenda s'ha fet servir amb més freqüència en alguns països d'Europa. A Itàlia hi va haver 320 intents d'iniciativa d'agenda entre 1978 i 2002, dels quals sobre un terç va superar el requisit de 50.000 signatures. L'any 1988 una proposta per sol·licitar al Parlament Europeu l'inici d'un procés constitucional va recollir més de 110.000 signatures i fins i tot es va acabar aprovant en un referèndum consultiu que va decidir impulsar el Parlament i va tenir una participació electoral del 86% (Beramendi et al., 2008). Moltes vegades també s'ha recorregut a la iniciativa d'agenda en països com Hongria (més de 150 intents a nivell nacional) o Polònia.

Des de 2012, a Finlàndia es va introduir la iniciativa d'agenda a nivell nacional, amb un llindar de signatures de 50.000 ciutadans (que correspon al 0,9% de la població i a l'1,2% de l'electorat). De forma innovadora, es permeten també les signatures electròniques. Fins a 2015 es van iniciar més de 370 processos, 6 dels quals van arribar a provocar deliberació parlamentària i una iniciativa sobre el matrimoni homosexual (que va superar el llindar de

signatures en unes poques hores) va acabar generant legislació (Seo, 2017). Des de 2015 diverses iniciatives han passat el llindar de signatures, incloent-hi una contrainiciativa per abolir la legislació que permet el matrimoni homosexual. No obstant això, predominen els intents frustrats: una gran majoria (al voltant del 93%) va recollir menys de 10.000 signatures, gairebé un 50% només va aconseguir menys de 100 suports i únicament al voltant del 3% va superar el llindar (Christensen et al., 2017). No obstant això, la tendència actual tendeix al fet que es presentin menys propostes i que aconseguixin en mitjana més suports, la qual cosa mostra un cert efecte d'aprenentatge en l'ús de l'eina.

Espanya és un dels països europeus amb legislació més restrictiva en relació amb la iniciativa d'agenda: el llindar de signatures és molt elevat i el procediment de presa en consideració sol ser l'etapa més crítica (a diferència d'altres països on una iniciativa d'agenda reeixida es tramita directament com una iniciativa parlamentària) (Quintero Ortega, 2014). De les 104 iniciatives d'agenda presentades des de 1982, 48 es van rebutjar per inadmissió o per no superar el tràmit de presa en consideració, mentre que 38 van caducar perquè no es van poder complir els terminis o per inacció parlamentària. De la resta, només una es va aprovar sense qüestionament i 2 es van subsumir en nous textos (Morales Arroyo, 2017; vegeu [fitxa 6](#), [7](#), [8](#) i [9](#)).

L'únic exemple supranacional d'iniciatives de participació ciutadana és la Iniciativa Ciutadana Europea, corresponent al tipus d'iniciativa d'agenda i que va quedar oberta l'any 2012. Per primera vegada en la història es va habilitar un mecanisme perquè la ciutadania s'impliqui en l'establiment de l'agenda política a nivell transnacional (Berg et al., 2008). Com descriu Sánchez (2013), si bé a les iniciatives d'agenda nacionals l'interlocutor és el parlament, en el cas europeu aquesta interlocució és amb la Comissió Europea i no amb el Parlament Europeu. Es requereixen un milió de signatures en almenys una quarta part dels estats membres (és a dir, 7 estats). Les signatures es poden recollir en paper o electrònicament, havent informat del caràcter transnacional d'aquest instrument, en el termini d'un any. Un cop aconseguides i revisades, la Comissió emet una comunicació pública amb les conclusions finals.

Fins al moment, la major part de les iniciatives presentades les anul·la la Comissió amb l'argument que estan fora de l'àmbit de les seves competències (el tribunal europeu ha anul·lat alguna de les decisions de denegació de registre, com "Stop TTIP" o "un milió de signatures a favor de la diversitat" l'any 2017'), mentre que les acceptades es troben amb el problema de superar els requisits establerts sense que hi hagi una ajuda pública econòmica. Des del seu funcionament, només tres iniciatives han aconseguit obtenir el llindar de signatures, una de les quals ha tingut un impacte legislatiu (Madariaga Méndez, 2018). Aquesta iniciativa, Right2Water, es va centrar en la promoció del caràcter públic de dret a l'aigua i el sanejament, i plantejava diverses actuacions. En la seva resposta, la Comissió Europea es va comprometre a implementar diverses mesures concretes, però no l'element més important de la iniciativa: que l'aigua i el sanejament no quedessin subjectes a liberalització (Godoy Vázquez, 2017). Donades les dificultats dels requeriments i el fort nivell de recursos necessaris perquè tingui èxit, hi ha el risc que acabi sent un instrument al servei dels grups d'interès més organitzats (Godoy Vázquez, 2017).

A la taula 4 es recullen alguns exemples d'iniciatives d'agenda locals, que fan referència a qui les poden impulsar, quins temes es poden debatre, els procediments requerits i els objectius que es poden aconseguir.

Taula 4. Exemples d'iniciatives d'agenda a nivell local

Regió	País	Nivell administratiu	Subjecte	Objecte	Procediment	Conseqüències
Amèrica	Argentina	Buenos Aires (fitxa 5)	Electors, trien portaveu	Excepció: reforma constitució, tractats internacionals, tributs i pressupost local	1,5% del padró electoral, 12 mesos. Si obté 4.000 signatures s'ha d'anunciar públicament	Assemblea municipal debat i vota acceptació/rebuig (termini: 12 mesos; si es demora i hi ha signatures del 15% es convoca referèndum vinculant). Els promotors tenen dret d'audiència en la comissió
Àsia	Japó	Nago (fitxa 4)	Votants	Mesures, modificació o supressió de normativa municipal	2% electorat	Si els representants rebutgen la mesura, no es pot sol·licitar referèndum posteriorment
Europa	Finlàndia	Hèlsinki (fitxa 19)	Residents amb dret a vot	Competències municipals	2% residents amb dret a vot, presencial o online	La proposta es converteix en matèria de "interès" per a la cambra local, 6 mesos per discutir-la i informar al promotors de la decisió (també publicació online)
	Espanya	Andalusia (legislació regional) (fitxa 7)	Persones o associacions	Propostes d'avantprojectes d'ordenances municipals	A desenvolupar pels municipis, sostre màxim de 20.000 signatures, presencials i online	
		Barcelona (fitxa 8)	Residents majors de 16, associacions	Excepció: incompliment Drets Humans, reglament orgànic, preus públics, taxes o canvis pressup. municipal. També supra-local	3.750 signatures (proposta de debat). 15.000 (consulta); menys en iniciatives de districte; presencials i online	Proposta de debat: inclusió del tema en ple municipal; proposta de consulta: ple aprova/rebutja consulta no vinculant; compensació econòmica (1€ per signatura)
		Còrdova (fitxa 9)	Votants o associacions	Propostes d'ordenança municipal, excepció: tributs i preus públics.	Signatures del 3% (o també 5% d'associacions).	Inclusió en ordre del dia del ple, termini 15 dies
		Madrid (fitxa 6)	Empadronats majors de 16	Excepció: incompliment Drets Humans o dignitat persones	1% suports presencials o online	El Ple debat i aprova/rebutja consulta no vinculant
	Itàlia	Bolonya	300 persones residents	Justificar que es tracta d'interès públic i no privat	2.000, 3 mesos	El ple delibera sobre la proposta
	Noruega	Legislació nacional	Adults del districte	Proposta sota autoritat local, s'exclouen propostes amb mateix contingut en un període electoral o abans que passin 4 anys	300 habitants del districte	L'administració local ha de prendre una decisió sobre la proposta en 6 mesos i informar als impulsors
Suïssa	Ginebra (fitxa 15)		Propostes legisl. o de mesures concretes, derogació normes; temes: béns comunals, vies públiques, fundacions i treballs d'utilitat pública, planificació, oci, cultura, socials i esportius	4% d'electors (mínim de 2.400 i màxim de 3.200), 4 mesos	El consell ha de prendre una decisió en 1 any, si no l'aprova, ha de presentar contrainiciativa	

Font: Elaboració pròpia a partir de la bibliografia.

3.1.4. La iniciativa derogatòria

La classificació que hem proposat és analítica i no sempre s'identifica de forma taxativa en la regulació efectiva. Això ocorre especialment amb la iniciativa derogatòria, que en molts casos és una de les atribucions definides per a les iniciatives legislatives, amb la qual cosa aquestes eines es troben bastant solapades. Per exemple, a Alemanya, les iniciatives legislatives (*Antrag auf Bürgerbegehren*) poden orientar-se a “corregir” una decisió del Consell Local, a posar un tema en l'agenda o a proposar una regulació nova.

La iniciativa derogatòria s'activa amb freqüència a nivell nacional a Itàlia (és l'únic mecanisme que la ciutadania pot activar per demanar una votació a nivell nacional). En aquest país s'han produït 62 votacions des de 1974 fins a 2009 sobre una varietat de temes, però des de 1995 cap llei no es va rebutjar per aquest mecanisme. Part de l'explicació apunta al requisit d'assistència electoral de més del 50% (Serdült i Welp, 2012).

A Holanda existeix la iniciativa derogatòria a nivell nacional des de 2015. Per iniciar-la es requereixen 10.000 signatures de ciutadans inscrits en el cens electoral, dins de les quatre setmanes des de l'aprovació parlamentària de la llei o la ratificació del tractat internacional. El resultat es valida si hi participa un 30% del cens electoral, però el caràcter consultiu deixa la decisió final en mans dels representants (Cuesta López, 2017). A l'abril de 2016 es va celebrar un referèndum promogut per una plataforma ciutadana euroescèptica que sol·licitava el rebuig al Tractat internacional d'associació de la UE amb Ucraïna.

A Eslovènia no hi ha estadístiques sobre l'ús d'aquesta eina a nivell local. A la capital, Ljubljana, després de 20 anys sense fer cap referèndum local, l'any 2004 una iniciativa va reunir més del 10% de signatures per convocar un referèndum derogatori contra la cessió d'un terreny municipal per construir un centre islàmic. No obstant això, l'alcalde va bloquejar el referèndum i la Cort Constitucional el va declarar inconstitucional (Nežmah, 2011). A Bled, una iniciativa ecologista va aconseguir promoure un referèndum el 2002 que va frenar els plans de permetre l'engrandiment d'un embassament per part de la companyia elèctrica i una altra iniciativa en Ajdovscina en 1999 va impedir el canvi de nom del municipi.

Troblem l'ús de la iniciativa derogatòria en diferents estats d'EUA. A Oregon, des de la posada en marxa l'any 1902, s'han impulsat 62 referèndums abrogatius (que han superat el llindar de signatures del 4% del total de vots de les eleccions prèvies a governador), dels quals 21 (un 33%) han rebutjat amb èxit la respectiva llei (McGuire, 2008). A Califòrnia, entre 1912 i 2015 s'han votat 50 referèndums per ratificar textos legals i esmenes constitucionals (López Rubio, 2017).

3.1.5. La iniciativa revocatòria

Durant els principis del segle XX, la iniciativa revocatòria es regulava en uns pocs països i llevat de Liechtenstein (1921) es limitaven al nivell subnacional (per exemple, en alguns cantons suïssos, estats d'EUA i províncies argentines) i només s'utilitzaven amb freqüència en alguns municipis d'EUA. Es va començar a estendre després de la II Guerra Mundial i sobretot després de la caiguda del Mur de Berlín i la tercera onada democràtica. Durant la dècada de 1990 la seva extensió va arribar a zones com Polònia, Colòmbia, Perú, Canadà, Veneçuela i diversos länders alemanys (Welp, 2018).

La majoria dels processos d'iniciativa revocatòria que s'inicien no acaben amb la convocatòria del referèndum. A Japó, de 1.250 intents (fins a 1999) es van celebrar 397 votacions. En altres països la seva freqüència i consumació és menor: 78 a Equador (amb 786 intents fins a 2013), 54 a Colòmbia (amb 169 intents fins a 2013), 17 a Alemanya (fins a 2008), 10 a Veneçuela (de 167 intents fins a 2013), 4 a Suïssa (on va haver-hi només 12 intents fins a 2015) i 2 a Argentina (amb només 10 intents fins a 2014). A Canadà, de 26 intents fins a 2015 no s'ha arribat a realitzar cap referèndum revocatori.

A Perú, des que es va habilitar l'any 1993 amb la signatura del 25% d'electors, es va activar intensament. S'estima que es van iniciar al voltant de 20.000 processos d'iniciativa revocatòria fins a 2013 i se'n van celebrar 5.303. Per exemple, el 1997 hi va haver sol·licituds d'iniciativa revocatòria en 63 districtes, centrades principalment en el nivell municipal. La justificació més comuna va ser una presumpta comissió de delictes i la participació va rondar el 70%. El percentatge d'èxit és molt baix (6% el 2001 o 16% el 2004). La majoria va tenir lloc en poblacions amb menys de 2.000 electors en les quals és més senzill aconseguir el 25% de les signatures (Welp, 2018).

A Colòmbia, dels 54 referèndums revocatoris celebrats entre 1994 i 2013, tots van ser invalidats a causa del baix nivell de participació electoral, que no va superar el 40% requerit. La qüestió és que en aquests processos es van aconseguir les signatures del 40% de l'electorat, però l'estratègia dels alcaldes davant el revocatori és romandre passius i esperar una assistència baixa (Welp, 2018).

A Veneçuela el revocatori és el mecanisme de democràcia directa des de baix que més s'ha intentat utilitzar (Schneider i Welp, 2011). A Miranda es va arribar a votar una iniciativa revocatòria contra l'alcalde, encara que aquest alcalde es va veure ratificat en el seu càrrec en la votació.

Als EUA la iniciativa revocatòria, menys utilitzada que altres iniciatives, és més freqüent a nivell local que no pas estatal. De fet, al voltant de tres quarts dels revocatoris tenen lloc a nivell local. La ciutat de Los Angeles va ser la primera als EUA en adoptar la iniciativa revocatòria l'any 1903, seguida d'Oregon l'any 1908. Igual que la tendència general, la iniciativa revocatòria s'ha utilitzat molt poques vegades a nivell estatal a Oregon, mentre que s'activa amb més regularitat en municipis petits on és més fàcil aconseguir les signatures. Segons la informació disponible, les iniciatives revocatòries han estat tingut èxit en aquest estat en menys de la meitat de les ocasions (McGuire, 2008). En general, als EUA i fins a 1989, van tenir lloc uns 4.000 revocatoris d'uns 6.000 intents.

A Uganda trobem un cas especial d'iniciativa revocatòria, regulada a nivell nacional. Un membre del parlament o president de districte pot ser revocat per mala praxi, deserció, incapacitat mental o física mitjançant una petició signada per almenys dos terços de l'electorat registrat en la seva circumscripció (Angeyo et al., 2008).

Les iniciatives revocatòries a nivell local a Polònia representen al voltant del 85% de tots els referèndums convocats allà. Fins a 2014 hi ha hagut 656 referèndums. No obstant això, la gran majoria no ha sobrepassat el llindar d'assistència requerit, en molts casos hi ha hagut fins i tot menys assistència que el nombre de signatures recollectades i molt pocs alcaldes han perdut els seus mandats (Piasecki, 2011).

A la taula 5 es recullen alguns exemples d'iniciatives revocatòries locals, on es mostren els impulsors, les figures que poden sotmetre's al procés, els procediments requerits i les seves conseqüències.

Taula 5. Exemples d'iniciatives revocàries a nivell local

Regió	País	Nivell adm.	Subjecte	Objecte	Procediment	Conseqüències
Amèrica	Equador	Legislació nacional		Alcaldes	10% de l'electorat del districte	
	EUA	Estat: Califòrnia		En qualsevol moment es pot activar	12% de votants de la passada elecció, 160 dies	Simultàniament en la mateixa elecció revocària es tria la nova autoritat (el candidat de reemplaçament amb més vots)
		Estat: Minnesota		En qualsevol moment es pot activar. Raons: activitat il·lícita, incompliment, crim greu	25% de votants de l'elecció passada, 90 dies	Noves eleccions
		Estat: North Dakota		En qualsevol moment es pot activar	25% de l'electorat	Noves eleccions
		Los Angeles		Tots els càrrecs públics, nomenats o triats (no abans de 3 mesos de la seva elecció ni 6 des d'un altre revocatori que li afectés). Amb la petició s'ha de publicar notificació d'intenció i raons. El càrrec afectat inclou la seva resposta i se circula la petició	Per a càrrecs designats, 20% dels vots de les últimes eleccions, per a càrrecs electes i membres del comitè escolar, 15%; 120 dies	Convocatòria de referèndum revocatori més candidat per reemplaçar-ho (que ha d'obtenir un vot majoritari per ser nomenat, o se celebren eleccions entre els dos primers candidats)
Veneçuela	Legislació nacional		Tots els càrrecs electes, des de meitat del terme i abans de l'últim any de mandat	20% de l'electorat, 3 dies	Referèndum revocatori i, depenent de quan té lloc, noves eleccions o el substitut ocupa el càrrec	
Àsia	Japó	Llei d'Autonomia Local (nacional) (fitxa 2)		Dissolució d'assemblea local, membres individuals, alcaldes o governadors, càrrecs públics (com sotsalcaldes o membres de comitès escoles); després d'1 any d'inici del govern i màx. 1 vegada per mandat	Un mes en ciutats petites i dues en grans (més de 500.000 hab.), el % varia segons grandària	Referèndum revocatori vinculant
	Tailàndia	Legislació nacional	Electors registrats	Tots els membres del Punong Barangay i Sangguniang Barangay de la ciutat, només una vegada per mandat, després de les eleccions o presa de possessió	25%	Eleccions revocàries en 30 dies, candidats més votats ocupen el càrrec o càrrecs
Europa	Alemanya	Berlín (fitxa 11)	Electors	Fi de la legislatura	50.000 signatures	Amb signatures 20% electors, convocatòria de referèndum, vinculant amb 50% assistència
	Eslovàquia	Legislació nacional	Votants	Alcaldes	30% votants, independentment nombre d'habitants del municipi	Assistència 50%, majoria simple
	Polònia	Legislació nacional (fitxa 3)	Votants amb residència, unitat local de partit o associació amb activitat en territori	Alcaldes, no abans de 12 mesos últimes eleccions o de l'últim revocatori, ni menys de 6 mesos abans de noves eleccions, prohibit retirar la petició	Informar a comissió electoral provincial i alcalde, explicar motius, signatures de 10% votants, 60 dies, sense finançament per a campanya informativa	Convocatòria de referèndum, vinculant si assisteix el mateix % de votants d'eleccions prèvies i més del 30% del padró dona suport a la proposta; si hi ha revocació, dissolució govern local i dimissió alcalde, Primer Ministre designa administrador fins escollir el govern nou

Font: Elaboració pròpia a partir de la bibliografia.

4. Anàlisi de les iniciatives

En aquest apartat entrem de ple en l'anàlisi comparada de les iniciatives definides en el primer capítol i descrites en el previ. Per a això, revisem diferents elements i parem atenció a les experiències locals.

Els aspectes centrals del disseny institucional que analitzem fan referència a:

- a) La regulació: En quines normes s'emmarca el funcionament de les iniciatives?
- b) El subjecte: Qui pot activar una iniciativa? Una persona o comissió s'ha de registrar abans de la recollida de signatures?
- c) L'objecte: Hi ha matèries excloses? Hi ha terminis per derogar una llei o revocar una autoritat?
- d) La formulació: Si és una proposta de llei: ha d'estar formulada com a tal o n'hi ha prou amb la idea principal? Si és una revocàtoria de mandat: calen proves i arguments o es pot exercir com dret polític?
- e) El procés: Quantes signatures calen? Quant temps hi ha per recollir-les? Qui i com les valida? Hi ha control previ de constitucionalitat?
- f) Les conseqüències de l'activació: Qui i amb quins criteris aprova que es convoqui un referèndum o es discuteixi la proposta en el legislatiu? Les decisions que es prenen són vinculants o consultives? Qui en supervisa el compliment?

4.1. Sobre la base de què: la regulació

El desplegament de mecanismes de participació orientats a l'ampliació de l'agenda (proactius) o al control de les accions públiques (reactius) en mans de la ciutadania és tan ampli com variada n'és la regulació. Pel que fa a les normes, un primer element per distingir-los prové del nivell territorial des del qual s'elaboren. Un segon element que volem destacar aquí es refereix als dissenys institucionals i, en particular, al procés d'activació, els objectius i resultats. Els analitzem a continuació.

L'origen de la regulació

A diferència de mecanismes com els pressupostos participatius o les assemblees ciutadanes per a la implementació de les quals no és indispensable tenir regulació prèvia, els mecanismes de democràcia directa sí que requereixen una normativa específica, inclosa en constitucions, lleis o ordenances.

En alguns països, les constitucions nacionals marquen els límits i possibilitats de les iniciatives ciutadanes (i de qualsevol altre tipus de consulta popular o referèndum). En uns altres, s'atorga a les províncies, estats o cantons competències àmplies per regular-los (fins i tot en sentits oposats als inclosos en la regulació de l'ens central). Exemple del primer grup és Espanya, on si bé les comunitats autònomes dicten els seus estatuts i els municipis les

seves lleis específiques, la Constitució de 1978 estableix limitacions considerables als mecanismes de democràcia directa, començant per la impossibilitat de fer consultes vinculants i la necessitat d'obtenir permís per als referèndums consultius. De fet, entre 1985 i 2009, dels 111 referèndums municipals proposats, només se'n van autoritzar 26. Aquestes restriccions també inclouen els temes que poden ser objecte de les iniciatives (García Majado, 2017).

A Veneçuela, la Constitució de 1999 va introduir els mecanismes de democràcia directa per a totes les unitats de govern. La qüestió no és menor, perquè si els mecanismes no es promouen a nivell subnacional, la ciutadania pot reclamar davant instàncies judicials. Això va ocórrer amb les primeres revocatòries de mandat locals, activades en 2007 després de la intervenció de la justícia, que ordenava que s'habilités l'exercici d'un dret consagrat constitucionalment (Welp i Serdült, 2011). L'exemple veneçolà també crida l'atenció sobre la necessitat ineludible que el marc regulatori funcioni adequadament —que es respectin les regles i siguin efectives— com a requisits indispensables perquè les iniciatives ciutadanes arribin a bon port. En cas contrari, els mecanismes de control potents tenen poc valor si no es poden exercir. Així va passar a Veneçuela l'any 2016, quan malgrat que la iniciativa revocatòria contra el president Nicolás Maduro havia complert els requisits indicats per la llei, un organisme electoral cooptat pel govern (el Consell Nacional Electoral) ho va demorar fins que finalment l'estat de setge va suspendre les eleccions subnacionals i també el revocatori (Whitehead, 2018).

En el segon grup, en què les entitats subnacionals tenen més competències, se situen països federals com Alemanya, Argentina, EUA, Suïssa o Mèxic, entre d'altres. En aquests països, encara que les constitucions nacionals no regulin o regulin els mecanismes de participació d'una forma molt restrictiva (com Alemanya, Argentina, Brasil i EUA; Mèxic va ampliar la seva legislació fa poc), els estats, províncies o cantons poden donar-se la seva pròpia normativa i incloure'ls. Al seu torn, poden atorgar un marge d'actuació major o menor als seus municipis per fer-ho.

A Alemanya, encara que la Constitució Federal no permet l'activació d'iniciatives legislatives, la majoria dels länder i els seus municipis les han regulat (Geissel, 2017). Alguna cosa semblant passa a Argentina. Allà, fins i tot, la normativa municipal permetria que els governs locals canviïn la forma de govern (passar, per exemple, a un govern col·legiat) si es decidís en referèndum. Una proposta d'aquest tipus s'ha discutit per primera vegada el mes setembre de 2018 en el Municipi de Villa General Belgrano⁸. En algun cas existeix regulació per a iniciatives sobre temes específics. La Constitució noruega no estableix provisions formals per a la iniciativa i el referèndum, que tindrien caràcter consultiu. La legislació nacional per al nivell municipal tampoc especifica quan s'han de realitzar referèndums. No obstant això, la Llei d'educació estableix que, si una cambra de l'electorat ho sol·licita, s'ha de convocar un referèndum consultiu local en relació amb l'idioma principal d'un centre educatiu (des de 1915 i fins que es va reformar, el resultat era vinculant) (Adamiak, 2011). Abans de 1989, la legislació sobre les llicències de venda d'alcohol també possibilitava iniciatives sobre aquesta qüestió. Finalment, l'any 2003 es va introduir regulació per a la iniciativa d'agenda a nivell local i regional.

4.2. Qui: El subjecte promotor

Per contestar la pregunta de qui pot impulsar una iniciativa, ens centrem en el subjecte habilitat per a la promoció, que pot anar des de l'habitant d'un districte o la ciutadania amb dret a vot fins a les entitats associatives (Schneider i Welp, 2011).

En el cas de les iniciatives que culminen en referèndum, se sol definir com a subjecte amb competències per activar-les l'electorat registrat al territori en què es produeix la votació. No hi ha més desacord sobre això, encara que recentment s'ha parlat de la rellevància d'ampliar la participació a altres grups, en particular, als majors de 16 anys i, quan es tracta d'iniciatives de districte, a aquells que encara que no resideixin en un territori determinat treballin, estudiïn o tinguin interessos específics allà.

A Noruega hi ha hagut bastants canvis en relació amb qui pot votar en els referèndums (incloent-hi els impulsats per iniciativa legislativa) sobre temes i idioma de les escoles de districte: si només els pares i mares de l'alumnat escolaritzat o totes les persones adultes que viuen en el districte. Finalment es va establir aquesta última opció (Adamiak, 2011).

Bona part de la doctrina jurídica considera que la iniciativa d'agenda, que no duu a un vot sinó a la presentació d'una proposta al parlament o consell deliberant, hauria de ser més inclusiva. En aquesta línia, Aranda Álvarez sosté que “estem davant un instrument de participació política, però no davant el dret al vot, així que les condicions que es posen per exercir un i un altre dret no han de ser iguals necessàriament” (2006: 200). Malgrat aquest argument, en l'anàlisi de la regulació llatinoamericana s'ha observat que la majoria dels països que ho regulen no autoritzen els residents a signar (només ho poden fer els qui tinguin la ciutadania), mentre que només Brasil es disminueix l'edat per incloure els majors de 16 anys (Suárez Antón, 2017).

Colòmbia també permet la presentació d'iniciatives d'agenda a organitzacions cíviques, sindicals, gremials, indígenes o comunals a nivell nacional, departamental, municipal o local, així com a partits o moviments polítics (Soto Barrientos, 2017).

A Espanya, la legislació limita la participació als ciutadans espanyols majors d'edat que es trobin inscrits en el cens; queden excloses les persones menors de 18 anys i estrangeres amb residència legal (García Majado, 2017). En canvi, segons la legislació d'algunes comunitats autònomes, es permet la participació de menors d'edat (Catalunya) i de persones estrangeres residents legalment a Espanya (País Basc) o que pertanyin a la Unió Europea, Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa (Catalunya) (Pérez Alberdi, 2017).

Com a cas innovador, a Noruega es va llançar un projecte, “E-Iniciativa”, que va començar l'any 2005, per habilitar en 11 municipis una iniciativa d'agenda *online* on no hi havia restriccions de participació per a menors de 18 anys (Adamiak, 2011).

En general, l'activació d'iniciatives requereix accions prèvies com el registre d'una comissió promotora. Això succeeix amb la iniciativa revocatòria a Colòmbia, mentre aquest registre es produeix a Perú amb la compra d'un *kit* (venut per l'organisme electoral) amb els formularis per recollir signatures.

4.3. Què: L'objecte de la iniciativa

Una iniciativa pot proposar qualsevol cosa? Per ordenar la resposta a aquesta pregunta, diferenciem entre les iniciatives que plantegen propostes i les encaminades a respondre a mesures governamentals o càrrecs electes, atès que els seus objectius estan clarament diferenciats.

Iniciatives proactives

A nivell nacional, les restriccions dels temes que han d'abordar les iniciatives es podrien agrupar en tres àmbits bastant comuns: 1) temes que afectin la Constitució; 2) temes relatius a la integritat de l'Estat, qüestions de guerra i pau, jurisdicció supranacional o internacional, tractats internacionals; i 3) limitacions diverses referents a legislació ordinària i altres decisions polítiques. Pel que fa al primer punt, en aquells casos en què es permet la iniciativa constitucional, alguns temes es poden veure exclosos, com en el cas d'Eslovàquia, on no es poden abordar drets bàsics i llibertats.

En relació amb les matèries que poden ser objecte d'una iniciativa legislativa, el bàsic és que s'incloguin dins de les qüestions sobre les quals té competència el territori o la unitat de govern. Més enllà d'això, amb l'excepció del cas suís i alguns estats i municipis dels EUA, el més comú és trobar restriccions més o menys nombroses. A l'Àfrica, per exemple, molts països exclouen dels instruments de democràcia directa la Carta de Drets, la política pressupostària, fiscal i financera, així com les decisions sobre la plantilla, a més de temes sensibles com ara la pena de mort a Sud-àfrica (Kersting, 2009).

Les iniciatives que culminen en un vot amb conseqüències vinculants acostumen a excloure molts temes, però alguna cosa semblant s'observa amb la iniciativa d'agenda, que derivaria en tractament parlamentari. Mentre hi ha una discussió oberta entorn de l'abast de les iniciatives que busquen un referèndum, l'abast limitat de la iniciativa d'agenda es qüestiona cada cop més. L'argument més estès és que aquestes limitacions fan que el mecanisme es torni irrellevant i incapaç de canalitzar problemàtiques que preocupin sectors de la població (si només es pot activar per proposar qüestions d'importància menor). Hevia de la Jara afirma que "la inclusió i exclusió de matèries pot ser el punt clau que diferenciï una llei aplicable d'una altra que només sigui lletra morta" (2010: 162).

Ciutat Autònoma de Buenos Aires (CABA, vegeu la [fitxa 5](#)) regula la iniciativa d'agenda establint que no es pot orientar a la reforma de la Constitució de la ciutat, tractats internacionals, tributs i pressupost. És comú trobar "pressupost" com un tema exclòs, la qual cosa deixa uns marges d'interpretació amplis que permeten bloquejar iniciatives resistides per les autoritats, ja que és difícil que alguna iniciativa rellevant no inclogui la necessitat d'accedir a pressupost.

A Suïssa no hi ha cap restricció a les temàtiques que es poden sotmetre a referèndum, la qual cosa pot portar problemes posteriors si al final les decisions preses són inaplicables o atempten contra drets fonamentals. A nivell de la Confederació, algunes de les consultes recents van comportar aquesta problemàtica, però la percepció que la justícia no té legitimitat directa (per no ser electes) i per tant no ha d'impedir la realització de la consulta se segueix imposant.

En la legislació de les comunes suïsses trobem certa variabilitat (Micotti i Bützer, 2003): en termes generals les iniciatives poden anar des de sol·licitar algun tipus de mesura per al municipi fins a l'adopció, modificació o derogació d'articles de la carta local. Algunes ciutats, com ara Ginebra, exclouen de la iniciativa àrees com la construcció, l'esfondrament o l'adquisició de béns comunals.

Troblem, per tant, països amb poques restriccions dels temes per abordar i uns altres on el llistat és molt extens o on es dona lloc a l'arbitrarietat. En el sac dels casos poc

exigents, a Nova Zelanda a nivell nacional un 10% de votants pot impulsar la convocatòria d'un referèndum consultiu sobre gairebé qualsevol tema excepte respecte al resultat d'unes eleccions o sobre preguntes que ja s'hagin sotmès a referèndum (Qvortrup et al., 2018). A Eslovàquia la iniciativa legislativa pot sol·licitar la dissolució del municipi, fins i tot (Láštic, 2011).

Per il·lustrar l'exigència i ambigüïtat, a Bulgària els referèndums locals (incloent-hi els promoguts per iniciativa legislativa) s'han d'orientar a qüestions d'importància local on el govern tingui competència, excloent-hi temes relacionats amb el pressupost municipal, la taxació local o qüestions locals pels quals la llei hagi establert un procediment especial. Aquestes restriccions tan extensives ajuden a entendre l'activació escassa d'aquest instrument i la relativa falta d'interès de la ciutadania (Taralezhkova, 2011).

Un altre exemple en aquest sentit seria la República Txeca, on la legislació de 1992 prohibeix els referèndums sobre pressupostos municipals i taxes, així com sobre temes que no siguin competència original del govern local (la qual cosa inclou l'administració de prestacions laborals), mentre que la legislació de 2004 indica que els referèndums no poden canviar o cancel·lar ordenances municipals (Smith, 2011). El problema d'excloure temes que afectin els pressupostos municipals radica en que gairebé qualsevol proposta pot implicar la necessitat d'una partida pressupostària.

A Alemanya, es controla que la iniciativa legislativa local cobreixi un tema que es pugui sotmetre a referèndum. En una anàlisi de la regulació de 16 *länder* alemanys (Schiller, 2011b), es va observar que el pressupost i les taxes estan exclosos en les iniciatives legislatives, amb l'excepció de Baviera. En aquests casos, la proposta d'iniciativa ha d'incloure una declaració financera on s'estimin els costos i es recomani com finançar-los. També s'exclouen elements molt importants de les polítiques municipals com la zonificació, el planejament urbà i similars, que es permeten només a Baviera, Berlín, Bremen, Hamburg, Hesse i Sajonia. Altres temes exclosos remetent a l'organització administrativa municipal, l'estatus legal d'alcaldes i personal, tarifes, pressupostos d'empreses locals, etc. Els temes més recurrents en les iniciatives i referèndums locals són la infraestructura d'educació i previsió social (17%), projectes de tràfic (17%), fusió de municipis (14%), infraestructura de serveis públics (14%), projectes empresarials (14%) o projectes sobre deixalles i aigües residuals (5%). Molts estats demanen que una iniciativa legislativa inclogui un pla sobre com es cobririen els costos d'implementar la proposta (Geissel, 2017).

Per evitar un bombardeig de propostes similars, en alguns casos no es permet la tramitació d'iniciatives el contingut de les quals sigui substancialment equivalent al d'una altra presentada durant la mateixa legislatura, com en el cas de la iniciativa d'agenda a Espanya. Tot i que així s'evita aquesta duplicitat indesitjable, hi ha el perill que s'utilitzi perniciosament i es registri una iniciativa sobre una qüestió, encara que no prosperi reunint signatures, per paralitzar la presentació d'una altra posterior (García Majado, 2017).

Respecte als temes que efectivament s'aborden amb les iniciatives, la majoria d'iniciatives d'agenda municipals impulsades a Noruega se centra en temes molt específics i locals, com les carreteres, túnels, edificis i àrees verdes (Adamiak, 2011).

Iniciatives reactives

De la seva banda, els mecanismes reactius mostren, també, diversitat en el seu disseny institucional. Per exemple, a Suïssa a nivell nacional és possible activar una iniciativa

derogatòria sobre una llei que s'acaba d'aprovar. S'atorga un termini de 18 mesos en el qual és possible reunir signatures i promoure la derogació. A Itàlia, per contra, qualsevol llei en vigor pot ser objecte d'un referèndum abrogatiu.

La diversitat esmentada es reproduïx en l'anàlisi de la iniciativa revocatòria del mandat. A Bolívia, per exemple, totes les autoritats electes popularment —legislatives, executives i judicials, a tots els nivells de govern— es poden sotmetre a revocatòria, passats els dos anys d'haver iniciat el mandat i fins a un any abans de culminar-lo. A Colòmbia només les autoritats executives subnacionals poden ser sotmeses a revocatòria (alcaldes i governadors) passat el primer any de govern i abans de l'últim. A Califòrnia les iniciatives revocatòries es poden activar des del primer dia al govern (Welp, 2018). També a Minnesota i a North Dakota, per exemple, la iniciativa revocatòria es pot activar a qualsevol moment. Els sis cantons suïssos que regulen la iniciativa revocatòria permeten la remoció del govern com un tot i només un, Ticino, permet revocatòries individuals (Serdült, 2015).

En alguns casos s'amplien les figures susceptibles de ser objecte de revocatòria. Així, a la ciutat de Los Angeles, s'inclouen tots els càrrecs públics, tant si es van triar com si es van designar (la qual cosa inclou comissariats, directors generals i directors executius dels diferents departaments) (Sonenshein, 2006).

De vegades, els límits i interrelacions entre les competències territorials no són tan evidents. Dos exemples a Eslovènia il·lustren aquesta ambigüitat. A Radovljica es va desenvolupar una iniciativa en 2004 per convocar un referèndum derogatori contra la planificació d'una autopista, que va ser bloquejat per l'alcalde. Els impulsors van apel·lar a la cort que es va pronunciar a favor de la decisió de l'alcalde atès que la ruta de l'autopista l'havia fixat el govern estatal. D'altra banda, a la ciutat de Postojna l'any 2000 una iniciativa va impulsar un referèndum consultiu que demanava al govern estatal que abandonés una base militar. Un 70% va votar a favor de la proposta, amb més del 70% d'assistència. Si bé la base es va mantenir, el Ministeri de Defensa va començar a pagar una compensació a la població local pels inconvenients i es van limitar certes activitats (Nežmah, 2011). Aquest segon cas mostra el potencial que poden tenir iniciatives en matèria de pressió i negociació.

Aquests diferents nivells territorials també poden servir per ignorar demandes ciutadanes. Per exemple, a Novi Khan, un petit poble de Bulgària, es va celebrar un referèndum iniciat per una recollida de signatures ciutadana, on amb una assistència del 65% la ciutadania es va posicionar a favor del tancament d'un dipòsit de residus radioactius de propietat estatal. El govern estatal no va donar cap pas perquè entenia que un tema nacional no es pot resoldre mitjançant un referèndum local (Taralezhkova, 2011).

4.4. Com es presenta: La formulació

Quant a la formulació, els mecanismes proactius podrien comportar l'elaboració d'una proposta mentre els reactius podrien requerir una justificació (i eventualment proves) per defensar el rebuig.

Amb l'expectativa que el mecanisme sigui accessible, quan va argumentar en favor de la iniciativa d'agenda, Kelsen (1920) va indicar que n'hi havia d'haver prou amb una idea general, sense necessitat d'un projecte elaborat en forma de llei. D'altra banda, l'aspecte negatiu de propostes molt genèriques és que poden conduir al fet que finalment s'arribi a discutir

una idea molt diferent de la qual postulaven els promotors. També existeix la possibilitat d'oferir les dues possibilitats i que els impulsors triïn: la iniciativa d'agenda a Finlàndia es pot redactar en format de llei o pot incloure una proposta perquè el govern iniciï un procés legislatiu (Christensen et al., 2017).

Les iniciatives que deriven en un vot necessiten que un projecte de llei els doni suport. Això afegeix dificultats importants a l'activació, ja que calen coneixements tècnics i legals per elaborar-lo. En aquest sentit és clau per a l'èxit d'una iniciativa d'aquest tipus (èxit per arribar a votar-se o discutir-se, amb independència dels resultats) que la comissió promotora pugui tenir suport tècnic o, almenys, que es concedeixin terminis per revisar i esmenar qüestions procedimentals després de la primera presentació de la proposta. En cas contrari, el mecanisme podria esdevenir inaplicable o eventualment en un recurs disponible només per als qui tenen prou coneixement o recursos econòmics per accedir a les assessories.

Les iniciatives revocatòries es diferencien, pel que fa a la formulació, entre aquelles que es regulen com a dret polític ("el poble dona i el poble treu") i aquelles concebudes com a penalització pel no compliment del programa (conegudes com a "vot programàtic") o per corrupció, que requereix arguments i fins i tot presentació de proves. A Veneçuela, on la legislació nacional regula la iniciativa revocatòria també per als subnivells de govern, es pot atlegar incompliment del programa, insatisfacció o descontentament popular (Schneider i Welp, 2011).

La facilitat d'activació canvia notablement si es requereix fonamentació (com a requisit formal) o proves (la validesa de les quals la jutja un organisme electoral). El vot programàtic condueix al fet que durant la campanya els candidats i candidates hagin de presentar un pla de treball, que posarà les bases per a, posteriorment, jutjar si s'està complint o no allò que s'ha promès i si es justifica la sol·licitud de revocatòria, si aquesta sol·licitud es registra.

El cas equatorià mostra amb eloqüència la incidència del disseny institucional tant en el nombre com en la qualitat o el tipus d'activacions: la iniciativa de revocatòria es va introduir en la Constitució de 1998 i els motius d'activació van ser l'incompliment de mandat i la corrupció amb sentència ferma. El primer ho jutjava l'autoritat electoral, el segon un contrasentit, perquè una autoritat amb sentència ferma per corrupció és automàticament destituïda. L'any 2008 la nova Constitució va rebaixar els requisits d'activació (nombre de signatures) i va establir que era un dret polític (no calia aportar proves). El nombre d'iniciatives revocatòries es va incrementar considerablement en un breu període, fins que va tornar a modificar-se la norma (després de la demanda enèrgica de l'Associació de Municipalitats) i actualment els motius estan definits amb molta precisió, s'han de presentar proves detallades i aquestes proves les jutja l'autoritat corresponents (Welp 2018).

Com vèiem, en alguns casos la ciutadania impulsa una proposta incloent-hi la formulació del text per recollir signatures o la pregunta que se sotmet a votació, mentre que en uns altres és la pròpia administració o una figura pública qui redacta el text. Per exemple, a Los Angeles, l'advocat municipal, a partir de l'esborrany de la proposta, és qui proporciona el títol i resum de les provisions que circularan per recollir signatures (Sonenshein, 2006). En aquesta ciutat, en el cas de la iniciativa revocatòria, en la petició s'inclou tant la declaració de raons dels impulsors com una resposta del càrrec afectat.

A Polònia, en impulsar una iniciativa revocatòria a nivell local els seus impulsors han d'informar els habitants de la intenció de revocar el govern local i n'han d'explicar les raons. No obstant això, el comissariat electoral provincial no està autoritzat a examinar aquesta justificació de la iniciativa revocatòria, sinó que es limita a comprovar els aspectes legals i formals de la petició.

Com vèiem a l'apartat 2.2, una crítica central sobre la democràcia directa es refereix al nivell de coneixement de la ciutadania respecte a les decisions que s'han de prendre. En alguns casos, els processos d'iniciativa van acompanyats d'una figura (que pot ser des del mateix govern fins a una autoritat electoral independent) encarregada d'oferir una informació detallada sobre el tema a debat, en comptes que quedi en mans dels promotors i sectors interessats. Aquestes figures són especialment importants quan les propostes són complexes, inclouen molts aspectes o quan cal votar diferents qüestions al mateix temps (per exemple, a Arizona en 2006 es van votar 19 propostes sobre temes molt diversos). A Califòrnia, un analista legislatiu proporciona un resum neutral explicant les propostes sotmeses a votació (Beramendi et al., 2008). En l'exemple innovador de la Citizens' Initiative Review a Oregon, es proporciona informació sobre la proposta mitjançant un procés deliberatiu a l'estil dels jurats ciutadans (vegeu la [fitxa 21](#)).

4.5. Com es tramita: El procediment i les signatures

El procediment d'activació inclou qüestions com el nombre de signatures requerides; el temps atorgat per reunir-les, a la qual cosa s'agrega l'existència de formularis específics o centres de recollida autoritzats; així com els processos de validació de les signatures.

El llindar de signatures

La qüestió del nombre de signatures és la més debatuda, encara que depenent de l'objecte del mecanisme la tendència és a demanar una reducció (iniciativa d'agenda) o augment (iniciatives revocatòries). Per a la iniciativa d'agenda, hi ha cert consens a sostenir que el nombre de signatures hauria de ser comparativament baix (al voltant del 1%), ja que la incidència és menor i indirecta. No obstant això, són molts els casos en què és superior (per exemple, a Colòmbia). En general, la iniciativa revocatòria sol incloure requisits numèrics de signatures majors que les iniciatives de proposta. Per exemple, si en el cas de Berlín (vegeu la [fitxa 11](#)) calen 20.000 signatures per realitzar una proposta, se'n requereixen 50.000 per sol·licitar la revocació d'un càrrec públic.

També hi ha propostes en la línia que la legislació nacional fixés un sostre però no un pis, de manera que s'establís el llindar de signatures màxim però deixant als municipis i regions l'opció de baixar-ho (Hevia de la Jara, 2007). A nivell regional, a Andalusia (vegeu la [fitxa 7](#)) la llei autonòmica estableix un màxim per als municipis que regulin la iniciativa: les signatures necessàries no poden superar el 10% dels veïns que cal consultar (o 20.000 signatures).

Els llindars de signatures es poden expressar com un percentatge de l'electorat, en relació amb el total de vots en les eleccions anteriors o com un nombre fix. En alguns casos es requereix una distribució geogràfica determinada de les signatures. A Suïssa, el nombre de signatures requerit per a una iniciativa legislativa respon a tres situacions diferents (Micotti i Bützer, 2003): vuit cantons determinen el llindar en un percentatge de la població que va del 10% al 30%, cinc cantons no ho regulen i deixen la decisió en mans de les comunes, mentre

que en altres set cantons s'indica un nombre mínim de signatures que va del 10% al 25% de la població però a títol orientatiu, no és obligatori per les comunes. En general, les comunes urbanes amb més població tendeixen a fixar un nombre de signatures (que suposen un percentatge baix de la població) mentre que les comunes petites estableixen xifres percentuals més elevades. A Alemanya, les signatures requerides perquè la iniciativa legislativa se sotmeti a vot són un percentatge de l'electorat i varia considerablement entre municipalitats. A Hamburg és un 2-3%, a Berlín (vegeu la [fitxa 11](#)) un 7% i a Brandenburg un 10%.

A nivell regional, la tendència a les comunitats autònomes espanyoles va en el sentit de reduir considerablement el llindar de signatures requerit per a la iniciativa d'agenda respecte a regulacions prèvies (per exemple, de 75.000 a 40.000 a Andalusia, de 65.000 a 50.000 a Catalunya o de 30.000 a 10.000 al País Basc, entre altres) (Pérez Alberdi, 2017).

El termini de la recollida

Els terminis per recollir signatures també tenen incidència que condiciona les possibilitats d'activació i, un cop més, haurien d'equilibrar-se entre la capacitat de canalitzar demandes (facilitar que puguin expressar-se) i la necessitat de no desvirtuar-les (evitar que es multipliquin de manera que distorsionin el procediment legislatiu). Fins al 2013, a Perú no hi havia límits temporals (més enllà de l'impost per la durada del mandat) a la reunió de signatures per activar una iniciativa revocatòria. Això va facilitar que els promotors de la iniciativa revocatòria de l'alcaldeessa Susana Villarán aprofitessin fets que van anar passant durant el període (per exemple, inundacions) per aconseguir el nombre de signatures. Diverses ciutats dels EUA tampoc no estableixen un límit per a algun tipus d'iniciatives.

A la Ciutat Autònoma de Buenos Aires (vegeu la [fitxa 5](#)) s'estableix que els promotors tenen 12 mesos des de la data de presentació del projecte per obtenir les signatures necessàries. La Direcció General de Gestió i Participació Ciutadana s'encarrega d'assistir a la ciutadania, rebre les propostes i constatar que no tractin sobre matèries vetades constitucionalment. Quan els projectes superen l'aval de 4.000 signatures, la iniciativa ha de ser promocionada pel govern de la ciutat en la seva emissora de ràdio, així com en altres mitjans gràfics i televisius dels quals disposi.

En alguns casos la normativa deixa espai perquè les autoritats puguin exercir cert boicot al termini establert per a la recollida de signatures. En el cas de la iniciativa derogatòria d'Oregon (EUA), el termini és de 90 dies des del final de la sessió que va promulgar la llei. No obstant això, el governador té 30 dies per signar o vetar la llei, amb la qual cosa, davant d'uns indicis clars d'un intent d'organitzar un referèndum derogatori, pot optar per demorar-se aquests 30 dies per signar-la, i consumir així un terç del temps disponible per a la recollecció de signatures (McGuire, 2008). Tant si es fan servir aquestes argücies com si no, seria recomanable que la normativa no les possibilités.

Qui, on i com

Altres distincions importants apunten a si pot signar qualsevol elector (com acostuma a passar) o només qui va votar en les eleccions passades, així com a si les signatures es poden recollir en qualsevol ubicació o només en ubicacions específiques (a Alemanya, per exemple, hi ha municipis on les signatures per a la iniciativa legislativa es poden recollir en qualsevol lloc o només a l'oficina de l'Ajuntament). Aquesta última opció sens dubte dificulta el procés, que exigeix un cost afegit de desplaçament a les ubicacions habilitades per a això. En l'altre extrem estaria la possibilitat de la signatura electrònica, molt més accessible.

La possibilitat que les signatures es recullin electrònicament pot facilitar considerablement el procés. Les iniciatives d'agenda europea i finlandeses possibiliten aquesta opció. Un estudi sobre la recollida electrònica de signatures (Serdült et al., 2016) analitza experiments de participació electrònica que mostren el potencial de les noves tecnologies. A Sigtuna, l'any 2007 es van dur a terme deu referèndums *online* amb resultats vinculants, amb una participació d'entre un 30% i un 60% de ciutadans en algun moment del procés, i van incorporar sectors amb característiques socioeconòmiques diverses. A Malmö, en una experiència molt menys exigent, tota la ciutadania (sense límit d'edat) pot llançar i signar propostes (l'únic límit de les quals és que no siguin ofensives o abusives) en una plataforma *online* que només requereix registrar-se i iniciar sessió. Sense límit temporal, quan es recullen 100 signatures, un comitè de l'administració local ofereix una resposta formal pública. Durant els primers 16 mesos es van llançar 210 iniciatives i es van recollir 5.5000 signatures.

En les iniciatives a nivell nacional, a Europa només Letònia i Finlàndia permeten la recollida de signatures *online*, en el segon cas a través de la web governamental⁹ o mitjançant plataformes desenvolupades independentment pels promotors de la iniciativa (Christensen et al., 2017). Per tant, la dificultat associada a un procés d'iniciativa depèn de diversos factors, com ara el nombre de signatures, el termini per recollir-les, l'establiment d'ubicacions específiques o no o la possibilitat de les signatures electròniques. La combinació d'aquests elements serveix per valorar el grau d'exigència que comporta un procés.

Així, per exemple, a Los Angeles, una iniciativa legislativa ha de recollir en 120 dies com a mínim tantes signatures com el 15% del total de votacions de les últimes eleccions locals. En el cas de la iniciativa derogatòria és un 10%, però quan es dona un termini de 30 dies esdevé difícil d'aconseguir (Sonenshein, 2006). D'aquesta forma, després de les eleccions de 2005, per exemple, el llindar de signatures requerides per a una iniciativa legislativa va ser d'un 0'05% respecte al total dels votants registrats. En contrast, a Minnesota calien les signatures del 25% dels votants en les eleccions passades.

A nivell nacional, per a les iniciatives legislatives a Suïssa es requereixen 100.000 signatures (2% de l'electorat) en 18 mesos, mentre que a Lituània són 300.000 (11'4%) també en 18 mesos. Quant a les iniciatives d'agenda, a Eslovàquia calen 100.000 signatures (2'3%) sense límit de temps, mentre que Itàlia són 50.000 signatures (0'1%) en 6 mesos (Seo, 2017).

També hi ha casos on els llindars es divideixen en fases. En la iniciativa d'agenda nacional d'Àustria, un primer pas requereix 8.000 signatures per llançar una iniciativa i seguidament es necessiten 100.000, recollides en només 8 dies, per qualificar-la i que es debati al Parlament. La majoria de les 38 iniciatives llançades des de 1964 fins a 2016 van superar aquest objectiu, 34 van aconseguir ser tractades i 4 van ser rebutjades per qüestions de forma (Suárez Antón, 2017). Per tant, sembla que aquest procediment tan difícil (per comprimit en el temps) es tradueix en poques iniciatives impulsades, però amb força per superar el llindar.

En el cas de la iniciativa revocatòria a nivell regional, en els estats dels EUA hi ha diversitat sobre els requisits de signatures necessàries (Bowler, 2004). En alguns estats es refereix a un percentatge en relació amb el total de vots de les eleccions passades, que va des d'un 15% (a Oregon i Rhode Island) fins a un 40% (Kansas). A Califòrnia el percentatge és del 12% però s'afegeix el requeriment del 1% de cadascun dels 5 comtats. En altres estats s'apunta a un percentatge de l'electorat, amb diferents fórmules: 20% de l'electorat a Idaho, 25% a Nova Jersey, 15% i 1/5 de cada districte a Geòrgia, 33% per més d'1.000 electors i 40% per menys a Louisiana, 10% per a càrrecs estatals i 15% per als del districte a Montana.

Nigèria representa un cas molt exigent, on per a la iniciativa revocatòria de membres del senat o la casa de representants han de signar més del 50% d'electors del districte corresponent (Beramendi et al., 2008). A Colòmbia es requereix un 40% (Welp, 2018). A Eslovàquia, el llindar de signatures necessàries per impulsar una iniciativa revocatòria sobre l'alcalde és del 30% i l'assistència requerida del 50%, independentment del nombre d'habitants del municipi. Això es tradueix en un impediment per fer-ho en municipis grans, sobretot els que superen els 100.000 habitants (Láštic, 2011).

Els requisits com (des)incentius

Aquestes combinacions diferents per activar una iniciativa generen incentius determinats per impulsar propostes. Okamoto i Serdült (2016) sostenen que al Japó s'activa amb major freqüència la iniciativa revocatòria que la iniciativa legislativa, tot i que l'objectiu central es refereixi a una política pública i no al rebuig a una autoritat, perquè les primeres requereixen d'un menor nombre de signatures i són vinculants, mentre que les iniciatives legislatives són més difícils d'activar, requereixen l'aprovació del consell i els seus resultats no són vinculants.

De manera bastant intuïtiva, un estudi basat en les dades de les iniciatives legislatives a Baviera mostra que la probabilitat que s'activin processos en un municipi augmenta considerablement i de forma significativa quan es redueixen els requeriments del llindar de signatures (Arnold i Freier, 2015).

Tot i que aquests requisits per impulsar una iniciativa són fonamentals per explicar la seva utilització, no són l'únic element que s'ha de tenir en compte. Per exemple, a Eslovènia, on els procediments són relativament senzills, es registren pocs referèndums locals. Entre totes les raons s'apunta a la idiosincràsia d'unes comunitats locals liderades per plataformes més pragmàtiques i menys ideològiques, així com als costos econòmics dels referèndums. Els partits els perceben com una derrota política, tant des del govern com si s'impulsa des de l'oposició, per por de perdre'l i que se'ls acusi de generar una despesa innecessària (Nežmah, 2011).

La validació

D'altra banda, la validació de les signatures és un aspecte menys estudiat, que acostuma a generar nombrosos problemes entre els qui promouen iniciatives i els qui les rebutgen. Això passa en situacions molt concretes, la qual cosa evidencia que en part es deu a la falta d'experiència (no hi ha debats d'aquest tipus a Suïssa). El dilema es va fer present en el cas de Lima que se cita més amunt i també en l'intent de revocar l'alcalde de Bogotà, Gustavo Petro l'any 2014 (Welp i Rei, 2014).

El sistema de validació pot anar des de la comprovació d'una mostra fins a la verificació de totes (Lissidini et al., 2014). A Uruguai, a nivell nacional, davant la impossibilitat de tenir mecanismes efectius de validació de signatures (no s'accepta la validació d'una mostra per part d'experts en cal·ligrafia, com es fa a Colòmbia) s'ha creat el prereferèndum, que es convoca a partir de la reunió d'un nombre de signatures que es validen contrastant només si coincideixen el nom i el número de document i la persona està viva (però no es comprova que efectivament ha donat el seu consentiment). La consulta que es realitza en el prereferèndum, llavors, s'orienta a decidir si ha d'o no haver-hi una consulta. El mecanisme resulta útil per ampliar el debat i donar garanties al procés, però és molt costós.

El finançament

Un altre element important en relació amb el procés de compliment dels requisits remet al seu finançament. En moltes ocasions, els costos recauen en les persones impulsores, mentre que en unes altres existeix un finançament públic, bé per al procés de recollida de signatures, bé per a la campanya en cas de convocar-se un referèndum. En el cas de les iniciatives legislatives supramunicipals a Amèrica Llatina, en la majoria de casos s'inclou un suport estatal per difondre les propostes presentades, mentre que també en algun cas hi ha un suport econòmic que restitueix les despeses: a Perú si s'aconsegueix superar el llindar de signatures i a Paraguai si la iniciativa s'acaba aprovant (Hevia de la Jara, 2007).

A Suïssa, el cost estimat per signatura és de dos francs suïssos tenint en compte els costos d'impressió, secretaria, publicitat, etc., sense incloure els recollectors de signatures a sou. Per tant, l'impuls d'un referèndum costaria com a mínim 100.000 francs suïssos només per recollir signatures, al que caldria sumar els costos de la campanya del referèndum, la qual cosa comporta que normalment els impulsors siguin organitzacions o partits (Ruppen, 2004).

A Alemanya es proveeixen reemborsaments al comitè impulsor per les signatures verificades en alguns estats. A Sajonia són aproximadament 0,05 euros per signatura independentment de l'èxit o fracàs del procés de recollida de signatures. En altres estats els reemborsaments depenen del nombre de vots aconseguits en el referèndum, com a Schleswig-Holstein, on cada vot positiu es tradueix en 0,28 euros (Beramendi et al., 2008). A Barcelona (vegeu la [fitxa 8](#)) la compensació és un euro per signatura, un cop superat el llindar requerit.

L'experiència d'Oregon és interessant en relació amb el suport econòmic. Una iniciativa legislativa l'any 2002 tenia com a objectiu prohibir la compensació econòmica en funció del nombre de signatures aconseguides i un 75% va votar a favor. Aquesta iniciativa va tenir lloc després de diverses notícies sobre frau i abús en el procés de recollida de signatures (McGuire, 2008).

De cara a la campanya en cas de produir-se un referèndum, per evitar desigualtats entre els sectors implicats a favor i en contra, es poden tenir en compte elements com la limitació de la despesa o una regulació de l'accés als mitjans de comunicació (en alguns casos es requereix que els mitjans privats ofereixin un temps igualitari a tots dos bàndols, en uns altres es tenen fons públics per subvencionar l'accés als mitjans) (Beramendi et al., 2008).

A Califòrnia, un cas excepcional, s'autoritza que les empreses privades facin la recollida de signatures. En ocasions, els diners invertits poden tenir una influència enorme en l'èxit del procés, com va succeir quan es va revocar Gray Davies l'any 2003 (Garret, 2004).

La votació

Finalment, pel que fa al moment de la votació, en el cas d'Oregon s'estableix un dia d'elecció general cada dos anys (al novembre dels anys parells) en el qual es voten totes les iniciatives legislatives, que poden presentar les signatures fins a 120 dies abans (McGuire, 2008). Aquest tipus de model pot servir per evitar una crida excessiva a les urnes i es concentren diverses cites (que poden provenir de diversos tipus d'iniciativa i d'altres mecanismes impulsats des de dalt) en un mateix dia.

4.6. Per a què: Conseqüències

En relació amb les conseqüències, cal diferenciar entre la destinació del procés, és a dir, si la proposta la debaten les autoritats o si hi ha referèndum. I en el cas que hi hagi la possibilitat d'activar una consulta, si la consulta depèn de que es compleixin les formalitats o d'una decisió posterior de les autoritats. Un altre aspecte central és si els resultats són vinculants o consultius i, quan l'anàlisi se centra en el nivell local, cal observar també qui organitza el procés electoral. En tot cas, analitzarem tots aquests temes agrupats en funció del tipus de convocatòria, és a dir, si aquesta convocatòria culmina en una consulta puntual (legislativa o derogatòria), en una iniciativa d'agenda o en una revocatòria.

Iniciatives per consultar

A les ciutats alemanyes, en general, el Consell decideix si una proposta de registre d'iniciativa s'accepta, però els estudis suggereixen que, si es compleixen les formalitats, les propostes s'accepten (Geissel, 2017). En el cas que una iniciativa legislativa superi els requisits de la recollida de signatures, el pas següent consisteix a aconseguir que els resultats del referèndum siguin vàlids. Per exemple, a la República Txeca el llindar d'assistència es va augmentar del 25% de l'electorat al 50% l'any 2004, mentre que a Bulgària el 2009 va deixar de ser el 50% per haver d'igualar l'assistència de les últimes eleccions locals (Schiller, 2011a).

Com assenyala Schiller (2011), encara que el resultat d'un referèndum sigui vàlid, el mandat pot ser consultiu o vinculant. A Itàlia, els estatuts municipals només habiliten referèndums consultius iniciats per la ciutadania. En altres països, el caràcter vinculant depèn de l'assistència, com a Bulgària o a Polònia (60% de l'assistència en l'última elecció corresponent). A Alemanya els referèndums locals són vinculants si aconsegueixen el quòrum de participació requerit, que varia considerablement entre municipalitats.

Quan la iniciativa dona lloc a un referèndum vinculant, només en alguns casos s'accepta una majoria simple, essent més comuna la incorporació de requeriments addicionals com una assistència electoral determinada, majories dobles o un percentatge d'acceptació mínim. Com a exemples, hi ha requisits baixos per validar el resultat del referèndum en la iniciativa constitucional de Suïssa (majoria simple de vots i majoria en 26 cantons), mentre que serien alts en el referèndum derogatori italià (50% d'assistència) o la iniciativa legislativa a Lituània (50% d'assistència i 33% d'aprovació a la proposta respecte al total d'electors) (Beramendi et al., 2008).

A Nova Zelanda, on dues de les tres preguntes sotmeses a votació mitjançant iniciativa de referèndum a nivell nacional fins a 2008 van rebre un suport públic enorme però no van tenir impacte parlamentari, el caràcter no vinculant ha estat molt criticat. De fet, una iniciativa tenia com a objecte aquesta qüestió precisament (Beramendi et al., 2008). El caràcter no vinculant, sumat als alts requisits exigits (12 mesos per aconseguir les signatures d'un 10% de l'electorat), han generat poc entusiasme respecte a aquesta eina, que s'ha traduït en l'impuls de poques propostes.

Quines triomfen més, les consultes impulsades des de dalt o des de baix? Respecte al cas alemany en el període 1956-2009, Schiller (2011b) compara els resultats dels referèndums impulsats per iniciativa legislativa (2.055 casos) amb aquells convocats per l'administració local (410). Entre els referèndums convocats "des de dalt", un 67% va obtenir un vot vàlid

favorable, un 23% va obtenir un vot negatiu i un 5% va tenir vot favorable, però no va superar el percentatge d'assistència requerit per ser vàlid (en els casos restants, el resultat no és clar). En contrast, entre els referèndums impulsats “des de baix” per iniciativa legislativa, un 48% va aconseguir un vot favorable i vàlid, un 35% va tenir vot negatiu i un 15% va tenir vot favorable, però l'assistència electoral va ser insuficient perquè fos vàlid. D'una banda, observem que el vot favorable i vàlid és bastant més alt en els referèndums convocats per l'administració (67%) que en aquells que impulsa la ciutadania (48%). Per l'altre costat, veiem que les iniciatives legislatives tenen més dificultats per superar el llindar d'assistència requerit (15% de casos, enfront del 5% dels referèndums convocats des de l'administració pública). Si ignorem el llindar d'assistència requerit, els referèndums en els quals es va imposar el “sí” serien el 72% dels convocats des de l'administració i el 63% dels promoguts per les iniciatives, una distància menys accentuada.

Les iniciatives legislatives també es poden concebre com un mecanisme de pressió i negociació. En aquesta línia, el seu disseny pot incloure la possibilitat que les retirin els seus promotors, en el cas que la proposta s'accepti per altres vies (Büchi, 2011). En algunes experiències a Alemanya, les autoritats s'han anticipat i han decidit reconsiderar projectes disputats abans que acabi el procés de recollida de signatures (Schiller, 2011b).

Quan, davant una iniciativa legislativa que supera el llindar de signatures, les autoritats poden incloure una proposta alternativa de cara a la votació (com passa a diversos llocs), el procés polític pot veure's enriquit mitjançant una deliberació més complexa i major implicació pública en els temes que cal decidir. El risc és que es pot fer més complex el moment de la votació, en ampliar-se les alternatives, però com hem vist a l'apartat 4.4, es poden establir mecanismes per facilitar la informació als votants.

A Uruguai trobem una regla atípica en relació amb la votació en un referèndum d'iniciativa legislativa per esmenar la Constitució. La ciutadania només pot votar “sí”, mentre que els qui s'oposen s'han d'abstenir. Per prosperar, es requereix una assistència del 35% de l'electorat. Aquest model beneficia l'*status quo* atès que tota l'abstenció s'assumeix contrària a la proposta (Linares Lejarraga, 2017).

D'altra banda, les iniciatives legislatives poden servir com un mecanisme democràtic per resoldre conflictes socials. Els exemples estudiats per Hincapié (2017) de les mobilitzacions a diversos països llatinoamericans contra la pràctica de l'extractivisme per a l'apropiació de recursos naturals serveix per il·lustrar-ho. Les comunitats locals afectades van utilitzar de forma no convencional els mecanismes de democràcia directa com ara la consulta prèvia (basada en el dret de les comunitats ètniques) i les consultes populars locals (generalment convocades “des de dalt”). Al Perú, per exemple, la mobilització social a Tambogrande (Piura) contra un projecte miner va provocar la convocatòria d'una consulta veïnal amb el suport de l'alcalde l'any 2002, amb una participació del 73% i un rebuig al projecte del 98%. Si bé el govern central va desestimar la consulta, la llicència a l'empresa minera canadenca es va acabar retirant. Aquest precedent es va reproduir amb resultats similars a altres llocs com Ayabaca i Huancabamba, en processos on van confluïr governs locals, comunitats ètniques i camperoles, ambientalistes i activistes de drets humans. D'una forma semblant, mitjançant acords amb el govern local, assemblees veïnals o organitzacions socials i camperoles van promoure consultes a l'Argentina (2003 i 2012), Guatemala (2005 i 2012), Colòmbia (2013 i 2017) i Equador (2011).

Aquests casos mostren que la possibilitat de disposar d'iniciatives pot servir com a mecanisme de resolució de conflictes, per donar vies d'expressió a moviments ciutadans en contextos de conflictivitat social alta. De fet, si els requeriments de les iniciatives són molt exigents o poc coneguts, en cas d'existir una demanda es pot canalitzar per altres vies més informals, incloent-hi una recollida de signatures. Per exemple, a Còrdova (vegeu la [fitxa 9](#)) i a Cracòvia (vegeu la [fitxa 20](#)), veiem com actors associatius i polítics van iniciar sengles campanyes de recollida de signatures per difondre les seves propostes polítiques (mantenir el nom d'uns carrers o evitar els Jocs Olímpics d'Hivern). En tots dos casos, aquests actors podrien haver fet ús de la iniciativa de proposta per fer arribar les seves reivindicacions a l'Ajuntament, però van optar per emprar altres vies informals.

Iniciatives d'agenda

L'estudi comparat de les iniciatives d'agenda suggereix que hi ha diversos aspectes importants per evitar que es converteixin en "paper mullat". Suárez Antón (2017) ha observat que, a escala nacional, a la majoria dels països d'Europa i Amèrica Llatina on enregistren iniciatives, aquestes iniciatives no es tracten o s'inclouen com un simple tràmit parlamentari, sense generar debat. A Itàlia, per exemple, no està regulat el procediment relatiu a les iniciatives d'agenda, per la qual cosa el parlament no té l'obligació de deliberar sobre elles (Seo, 2017).

Quan s'institueix com a criteri que algun representant apadrini la iniciativa (com passa al Brasil) o es creen instàncies perquè els promotors hi assisteixin i defensin les seves propostes al parlament, s'incrementen les possibilitats que les propostes tinguin incidència al debat (Suárez Antón, 2017). A Finlàndia, uns mesos abans d'introduir les iniciatives d'agenda a escala nacional, es van dur a terme canvis parlamentaris perquè rebessin el mateix tracte que qualsevol altra proposta de llei i que els seus impulsors tinguessin el dret a que els escoltessin als comitès corresponents (Christensen et al., 2017).

Tot i que en alguns països les iniciatives han tingut un impacte més reduït (com als països de l'est d'Europa), a Suïssa les iniciatives han tingut un impacte important a l'agenda política i el sistema polític. Recentment, el moviment de l'extrema dreta populista ha aconseguit mobilitzar el suport popular a través d'iniciatives sobre temes controvertits com ara la prohibició de la immigració, cosa que ha generat un debat sobre el control parlamentari dels continguts (Seo, 2017).

L'exemple de Hämeenkyrö (Finlàndia) mostra el problema de la supeditació de les iniciatives a la lògica representativa. L'any 2006 es va impulsar en aquest municipi una iniciativa d'agenda contra la construcció d'una incineradora, signada per 800 persones (10% de l'electorat), que demanava la celebració d'una consulta i que se'n respectés el resultat. El govern local va decidir celebrar la consulta, en la qual un 46,3% es va posicionar a favor de la incineradora i un 49,3% en contra, amb un 55,1% de participació, però l'administració local va decidir aprovar la construcció de la planta (Büchi, 2011). Per més que impulsar una iniciativa exigeix molt de temps i esforç, prendre o revertir una decisió en un ple municipal pot ser molt ràpid. Aquest tipus d'experiències poden revertir molt negativament en l'opinió pública.

D'altra banda, també existeix la possibilitat de combinar la iniciativa d'agenda amb una altra eina, com ara la iniciativa legislativa o la iniciativa de referèndum. Aquest seria el cas del Perú a escala nacional, on, si una iniciativa d'agenda o constitucional que supera el llindar de signatures es rebutja o es modifica substancialment, es pot sol·licitar la convocatòria d'un referèndum recollint signatures equivalents a entre el 0,3% i el 10% de la població (Welp i Suárez, 2017).

Iniciatives per revocar

En el cas de la iniciativa revocatòria, les conseqüències esperades poden incentivar estratègies originalment no desitjades. En aquest sentit, alguns casos estableixen que, si s'aprova la revocatòria, l'autoritat serà reemplaçada per substituïts, mentre que en altres es convoquen eleccions. Al Perú s'ha observat que això genera efectius perversos al sistema, atès que estimula que els polítics (en un sistema de partits altament fragmentat i dèbilment institucionalitzat) siguin els principals promotors, i que facin servir el mecanisme com una extensió de la lluita electoral (els perdedors s'uneixen contra el guanyador de les eleccions). La llei es va modificar el 2013, i en el procés següent es va observar una marcada disminució del número d'activacions. Una vegada més destaca Califòrnia, com un dels pocs casos en què la votació per la revocatòria es converteix en una elecció en la qual, si es vota per revocar l'autoritat es pot votar en el mateix procés per qui l'ha de reemplaçar. Així va ser com Arnold Schwarzenegger va assolir el càrrec de governador, després de triomfar en la revocació de Gray Davis l'any 2003.

En el cas que es produeixi el reemplaçament del càrrec electe a través de la iniciativa revocatòria, trobem diferents possibilitats, com il·lustren l'estat de Califòrnia i la ciutat de Los Angeles. En el primer cas, el substituït seria el candidat o la candidata amb més vots al referèndum revocatori, mentre que a Los Angeles cal que hagi obtingut un vot majoritari o, en cas contrari, es convoquen eleccions entre les dues primeres opcions. El model de Califòrnia possibilita que, en un revocatori on hi hagi molts candidats alternatius forts, s'acabi escollint una persona que hagi obtingut menys vots que els dels votants que s'oposaven al revocatori (Sonenshein, 2006).

Els referèndums revocatoris també han de satisfer certs criteris per ser considerats vàlids, com mostren alguns exemples nacionals (Beramendi et al., 2008). A Kiribati ha de votar la majoria dels electors enregistrats. A Bielorússia, més de la meitat dels electors ha de donar suport al referèndum. A Nigèria i Palau n'hi ha prou d'obtenir la majoria simple. A Micronèsia també és suficient una majoria simple a Chuuk, Kosrae i Yap, mentre que a Pohnpei cal un vot afirmatiu del 60% dels electors enregistrats per a la governació o del 51% per als membres de la legislatura. A Veneçuela es necessita un número de votants igual al de la votació que va escollir el càrrec afectat, a més a més que voti a favor un 25% del total d'electors enregistrats. A Polònia, una reforma l'any 2005 va establir que el mínim d'assistència necessària (que era del 30% a escala municipal) passava a ser del 60% del número de vots que hi va haver en les eleccions que van escollir l'òrgan afectat (Piasecki, 2011).

Per acabar, també trobem processos revocatoris mixtes, en els quals es convoca la ciutadania a votar en referèndum, però la iniciativa recau en un organisme acreditat (és a dir, amb una dinàmica "de dalt a baix", com a Àustria, Islàndia, Palau o Romania) o en els quals la ciutadania inicia la petició de revocatori que pot processar i aprovar (o no) un organisme acreditat (cosa que podríem catalogar com una iniciativa no vinculant de revocatori). Alguns països, com Palau, disposen d'un revocatori mixt per als representants dels nivells executius més alts i una iniciativa revocatòria completa per als membres dels cossos legislatius (Beramendi et al., 2008).

5. Fitxes: Exemples d'iniciatives

Presentem a continuació un llistat d'experiències d'iniciativa en diferents parts del planeta. No es tracta d'un llistat exhaustiu de la pràctica de la iniciativa local, però sí que hem intentat abastar una àmplia varietat de casos. La selecció d'experiències respon a diversos criteris que considerem rellevants.

En primer lloc, gairebé totes les iniciatives són de caràcter local o municipal. Només hi ha dues excepcions: la fitxa 7, que correspon a una Comunitat Autònoma espanyola i que incloem per la diversitat d'iniciatives que presenta en un context proper; i, en segon lloc, la fitxa 21, que correspon a un dels estats dels EUA i es va incloure per la seva originalitat en combinar la iniciativa amb un procés deliberatiu.

La definició de "local" que hem previst és generosa: incloem casos d'iniciatives dutes a terme en un municipi, però també experiències implementades en territoris capitals, en districtes federals o en grans àrees metropolitanes. Hem procurat que la majoria d'iniciatives se situessin en ciutats grans de més de 100.000 habitants.

En segon lloc, i tot i que la casuística és enorme, hem seleccionat iniciatives que cobreixen diferents tipologies indicades en aquest informe: iniciativa legislativa, iniciativa d'agenda, de referèndum, derogatòria (de normes o decisions públiques) i revocatòria. En alguns casos, hem incorporat experiències que s'assemblen a aquestes tipologies, tot i que formalment no hagin estat denominades d'aquesta manera pels promotors o les autoritats.

En tercer lloc, es tracta d'un ventall d'iniciatives variat des del punt de vista del seu èxit o fracàs. Entenem que aquest punt es pot valorar des de diverses perspectives (vegeu l'apartat 2 d'aquest informe): una iniciativa pot fracassar des del punt de vista institucional (si la rebutja la cambra de representants), però pot, per exemple, ser reeixida per provocar un impuls i una activació del teixit associatiu. Incloem, doncs, iniciatives amb diferents finals i fites polítiques.

Per últim, hem intentat cobrir un ampli mapa territorial, tot i que no era una tasca fàcil, perquè hi ha territoris més documentats *online* o a la literatura acadèmica. Al nostre llistat trobem iniciatives situades a Europa, l'Amèrica del Nord, l'Amèrica del Sud, Àsia i Oceania. No hem localitzat casos locals a l'Àfrica. Sens dubte, és una tasca que hauran d'abordar futurs estudis.

5.1. Llistat de fitxes

Fitxa 1. Duisburg (Alemanya):

Iniciativa revocatòria després d'una catàstrofe 52

Fitxa 2. Nagoya (Japó):

L'alcalde impulsant una iniciativa revocatòria 54

Fitxa 3. Varsòvia (Polònia):

Una alcaldessa reforçada després de superar una iniciativa revocatòria. . . . 56

Fitxa 4. Nago (Japó):

Una iniciativa derogatòria davant mesures governamentals 59

Fitxa 5. Buenos Aires (Argentina):	
Una iniciativa d'agenda influent en el desenvolupament urbà	61
Fitxa 6. Madrid (Espanya):	
Un nou tipus d'iniciativa online per presentar propostes	64
Fitxa 7. Andalusia (Espanya):	
El caràcter multiús de la iniciativa.	66
Fitxa 8. Barcelona (Espanya):	
Una eina multiús en període de proves	69
Fitxa 9. Còrdova (Espanya):	
Un municipi innovador en participació, una eina infrautilitzada.	72
Fitxa 10. Los Angeles (EUA):	
"\$15 Salari Mínim", una iniciativa fracassada, proposta reeixida	75
Fitxa 11. Berlín (Alemanya):	
Un cas de remunicipalització de la xarxa elèctrica	77
Fitxa 12. Bogotà (Colòmbia):	
Una legislació àmplia però una pràctica reduïda.	79
Fitxa 13. Canberra i el Territori Capital (Austràlia):	
Una història fallida en l'extensió de la iniciativa a escala local.	82
Fitxa 14. Quezon City (Filipines):	
Una iniciativa pionera al país	84
Fitxa 15. Ginebra (Suïssa):	
Una eina de participació tradicional i àmpliament usada	86
Fitxa 16. Richmond (EUA):	
Una iniciativa per l'habitatge assequible.	89
Fitxa 17. San Antonio (EUA):	
Una iniciativa impulsada pel "Workers Defense Project"	91
Fitxa 18. Portland (EUA):	
Una eina de participació tradicional i consolidada.	93
Fitxa 19. Helsinki (Finlàndia):	
Un procediment fàcil en format online	96
Fitxa 20. Cracòvia (Polònia):	
Una reacció davant un gran esdeveniment esportiu	98
Fitxa 21. Oregon (EUA):	
Citizens' Initiative Review, una iniciativa suplementada amb fòrums deliberatius	101

Fitxa 1. Duisburg (Alemanya): iniciativa revocatòria després d'una catàstrofe

Resum

La República Federal d'Alemanya és un dels pocs països democràtics que no regulen mecanismes de democràcia directa a escala nacional. A escala dels estats (länder), l'any 1990 es va iniciar una onada de modificacions legals per introduir una varietat de mecanismes: activats per les autoritats, obligatoris i per recollida de signatures. Actualment, tots els estats i municipis els regulen. La revocatòria del mandat està present en 11 dels 16 estats alemanys, tot i que només en quatre es pot iniciar a través de la recollida de signatures: Brandenburg, Saxònia, Schleswig-Holstein i el Rin del Nord-Westfàlia. Tot i que els requisits d'activació es consideren elevats, no és infreqüent la seva pràctica. Tot i així, es registra amb més freqüència en municipalitats amb menys de 20.000 habitants, i especialment si són iniciats pels consells (revocatòria indirecta). Tanmateix, s'ha començat a expandir a ciutats més grans com Potsdam (l'any 1998, 160.000 habitants), Cottbus (2006, 100.000 habitants) i el cas que analitzarem aquí de Duisburg (el 2015, 500.000 habitants).

Regulació

Tots els estats alemanys inclouen mecanismes de democràcia directa, que també estan regulats per a l'escala municipal. La regulació varia segons els estats, i s'observa diversitat en els procediments. La següent taula mostra els estats en els quals està regulada la iniciativa revocatòria (també denominada directa o bottom up, iniciada per la recollida de signatures, i diferenciada de la indirecta o top down, activada pel consell o parlament), l'any d'introducció i modificació de la llei (si s'escau), el número de signatures exigides i el número de referèndums enregistrats per a cada marc regulador.

Casos	Any d'introducció	% Signatures exigides	Nº referèndums revocatoris
Brandenburg	1993-1998	10	25
	1999	15-25	19
Rin del Nord-Westfàlia	1999-2011	15-20	3
	2012		4
Saxònia	1994	33'33	11
Schleswig-Holstein	1997	20	5

Font: elaboració pròpia basada en dades de Geissel i Jung (2018)

Característiques formals

La ciutat de Duisburg està ubicada a l'estat del Rin del Nord-Westfàlia. L'any 1999, es va introduir la revocatòria del mandat com un mecanisme indirecte (activat pel Consell municipal). La llei es va modificar el 2011 per introduir la iniciativa revocatòria amb un percentatge de signatures relativament baix, cosa que ha impulsat les activacions. El canvi legislatiu buscava donar resposta a la demanda ciutadana després d'un escàndol en el qual es va intentar revocar l'alcalde però el Consell (amb majoria favorable a l'alcalde) ho va impedir.

Incidència

La revocatòria del mandat es fa efectiva si la majoria vota a favor i participa com a mínim el 25% de l'electorat.

Desenvolupament pràctic

L'any 2010, una Love Parade, una festa de música tecno, organitzada a la ciutat de Duisburg va culminar en una tragèdia en la qual 21 persones van morir i 500 més van resultar ferides durant una estampida. Aquesta festa s'havia celebrat per primer cop l'any 1989 a Berlín i, des d'aleshores, atreia més participants cada any. El 2010 es va decidir celebrar la festa a Duisburg, en una zona envoltada per vies fèrries a la qual només es podia accedir per túnels. Quan milers de manifestants amuntegats en aquell espai intentaven sortir sense èxit, es va desfermar el pànic i es va desencadenar la catàstrofe. Les autoritats i la policia es van donar la culpa mútuament mentre la població s'organitzava per demanar la revocatòria de l'alcalde Adolf Sauerland, de la Democràcia Cristiana (CDU), per haver permès que el festival es dugués a terme en una zona inadequada, de difícil accés i amb un número d'assistents massa elevat. Tanmateix, a l'estat del Rin del Nord-Westfàlia, la revocatòria s'havia introduït el 1999 com un mecanisme indirecte. Un cop es va haver presentat la proposta, la majoria del Consell va votar en contra d'activar el referèndum. Poc després, el Parlament de l'Estat va canviar la llei per permetre la iniciativa revocatòria mitjançant la recollida de signatures. Un cop es va haver establert la base legal, un comitè anomenat "Nou Començament per a Duisburg" va començar a aplegar signatures per celebrar un referèndum revocatori. Havien de recollir la signatura del 15% de l'electorat, aproximadament unes 55.000, i les van aconseguir ràpidament (se'n van validar més de 67.000). El 12 de febrer de 2012, el 85,8% va votar a favor de revocar l'alcalde Sauerland, amb una participació del 41,6% (per sobre del requisit del 25%).

Fortaleses

Alguns estudis recullen el suport de la ciutadania alemanya a la introducció de mecanismes de democràcia directa. En una enquesta de 2012, per exemple, s'observava que el 87% es mostrava favorable a introduir els referèndums a escala nacional (Emnid, 2013). Altres enquestes centrades en l'escala local mostren que la població alemanya desitja gaudir d'una major participació en la presa de decisions (Stiftung i Baden-Württemberg, 2014).

Després dels tràgics esdeveniments de Duisburg, el mecanisme probablement va permetre restablir la confiança en la capacitat de renovació del sistema (canvi de la llei per habilitar el referèndum) i millorar la depuració de responsabilitats.

Febleses

Les revocatòries acostumen a ser especialment polaritzadores. Al cas analitzat no hi ha cap estudi que testimonii aquest aspecte ni cap altra feblesa associada.

Documentació

Stiftung, 2011 / Stiftung i Baden-Württemberg, 2014 / Emnid, 2013 / Geissel i Jung, 2018 / Serdült i Welp, 2017 / Schwarz, 2012

Fitxa 2. Nagoya (Japó):

L'alcalde impulsant una iniciativa revocatòria

Resum

Després de la Segona Guerra Mundial, i durant l'ocupació del Japó per part dels Estats Units, es va debatre la reforma política del país, en la qual la descentralització va ocupar un lloc destacat. Com a part de les reformes que s'havien d'implementar, es van introduir mecanismes de democràcia directa. La iniciativa revocatòria es regula des d'aleshores (1947), i inclou tres formats: la revocatòria de l'assemblea local en conjunt, la revocatòria de membres individuals de l'assemblea i la revocatòria d'alcaldes si un terç o més de l'electorat formula la sol·licitud. Entre 1947 i 2014 s'han enregistrat uns 1.500 processos de recollida de signatures, dels quals centenars van culminar en vots vinculants. Aquí analitzem l'experiència de Nagoya l'any 2011, quan el mateix alcalde va decidir promoure la revocatòria del consell (advers a les seves polítiques) per forçar unes noves eleccions en les quals va triomfar i va incrementar la seva majoria a l'òrgan deliberant.

Regulació

Al Japó, la llei permet recollir signatures per votar sobre la dissolució de l'assemblea local (art. 76.3 Llei d'Autonomia Local, LAL), la revocatòria de membres individuals de l'assemblea (art. 80.3 LAL) i la revocatòria d'alcaldes o alcaldesses i governadors o governadores (art. 81.2 LAL).

Altres mecanismes d'intervenció directa que regula la Llei d'Autonomia Local són la sol·licitud de remoció de càrrecs públics com els tinents de governador, els tinents d'alcalde o els membres de comitès d'escoles. Finalment, també es poden fer requeriments sobre polítiques públiques.

Característiques formals

El percentatge de signatures exigít és igual per als tres procediments de revocatòria regulats al Japó, i varia segons la mida de la població. El temps que s'atorga per recollir signatures és d'un mes en ciutats petites i de dos en grans ciutats (més de 500.000 habitants). La regulació vigent data de 2002. Una autoritat que ha estat rellevada es pot tornar a presentar a la següent elecció, l'activació només es pot produir passat un any de l'inici del govern i el mateix procediment no es pot activar dues vegades durant un mandat.

Amb la signatura d'una cinquena part de l'electorat també es pot sol·licitar una avaluació de la gestió dels serveis públics. Finalment, per organitzar un referèndum sobre polítiques, primer cal crear una ordenança específica (art. 74 de la Llei d'Autonomia Local). Es requereix l'1,5% de signatures per iniciar la sol·licitud, però la decisió queda en mans de l'assemblea local. Si l'assemblea el rebutja, el referèndum no es pot convocar. Curiosament, en contrast amb la revocatòria, que està regulada per a tots els municipis japonesos, els referèndums sobre polítiques només estan permesos en 56 municipalitats. Tot i així, els seus resultats no són vinculants.

Incidència

Les revocatòries de mandat han estat relativament freqüents al Japó. Entre 1947 i 2014, Okamoto i Serdült (2016) en van enregistrar unes 1.500, cosa que ubica el país en tercera posició darrere el Perú (amb més de 5.000 autoritats sotmeses a referèndum entre 1997 i 2013) i els EUA (on Cronin, l'any 1989, identifica unes 4.000 per a la major part del segle XX).

L'intent de destituir autoritats executives mitjançant un vot de confiança és el més freqüent, amb 709 casos, seguit de 158 intents de destituir tota l'assemblea local, mentre que la resta apunta a membres de les assemblees. La taxa d'èxit en revocar és del 72% per a assemblees, del 88% per a membres de l'assemblea i del 26% per a governadors i alcaldes (Okamoto i Serdült, 2016).

Com a contrapartida, els registres indiquen que la major part de les iniciatives de propostes o referèndum són rebutjades i que aquest patró s'ha mantingut relativament estable al llarg del temps. Alguns dels casos denegats (que no reben tractament) havien obtingut el suport d'una xifra elevada de signatures. Per exemple, més de 600.000 residents de la prefectura de Nagasaki van donar suport a la demanda de retenir un hospital, o més d'un milió de residents de Hokkaido van demanar la creació d'una ordenança de referèndum local que permetés celebrar un referèndum sobre una planta d'energia nuclear, sense que les seves sol·licituds hagin obtingut cap resposta.

Aquests exemples han conduït Okamoto i Serdült a plantejar que l'ús de la iniciativa revocatòria és un exemple de "desequilibri institucional". Segons aquest argument, moltes revocatòries s'haurien evitat si s'hagués disposat d'altres mecanismes orientats a intervenir sobre els afers públics. Si bona part de les activacions responen a aquest patró, resultaria un mecanisme costós i poc eficaç per promoure la depuració de responsabilitats.

Desenvolupament pràctic

L'experiència amb la revocatòria del mandat a Nagoya (una ciutat d'1,8 milions d'habitants) és peculiar, atès que s'activa amb la intenció de resoldre un conflicte interinstitucional. El recentment escollit alcalde Takashi Kawamura va voler posar en pràctica la seva promesa electoral d'abaixar els impostos, però va topiar amb l'oposició del consell local, amb una majoria adversa. Llavors l'alcalde va començar a promoure una revocatòria per destituir el consell. Amb aquesta finalitat es van reunir 366.000 signatures en un mes. El número de signatures requerides no es va aconseguir en primera instància, perquè eren insuficients i perquè se'n van invalidar moltes. Però l'alcalde va insistir i en un segon intent va obtenir les signatures. La votació es va celebrar el 6 de febrer de 2011. El consell es va dissoldre i es van convocar unes noves eleccions, en les quals l'alcalde va obtenir una majoria favorable a la seva agenda de reformes.

Fortaleses

El mecanisme podria ser útil per canalitzar el desencís i en situacions específiques permetria a les autoritats superar bloquejos institucionals, com hauria estat el cas de Nagoya el 2011.

Febleses

Tanmateix, si l'ús freqüent de revocatòries està motivat pel rebuig a polítiques específiques, podria resultar un instrument costós i no gaire eficient per resoldre la qüestió. Els estudis d'Okamoto i Serdült (2014 i 2016) i de Takanobu (2000) conviden a entendre els mecanismes de participació com una bastida d'instruments relacionats. Dissenyar millors mecanismes per intervenir sobre polítiques podria ser més eficient en aquest cas.

Documentació

Igarashi, 2006 / Jain, 1991 / Okamoto et al., 2014 / Okamoto i Serdült, 2016 / Serdült i Welp, 2017 / Takanobu, 2000

Fitxa 3. Varsòvia (Polònia):

Una alcaldessa reforçada després de superar una iniciativa revocatòria

Resum

A Polònia, la iniciativa revocatòria es va introduir a través d'una llei nacional l'any 1991, malgrat que només es pot activar a nivell. Des de llavors, el mecanisme s'ha utilitzat sovint, i també s'ha modificat la normativa en dues ocasions (2000 i 2005) i s'han fet altres reformes menors, en general orientades a fer més precisa la normativa, però també a incrementar els requisits d'activació. L'experiència polonesa amb la iniciativa revocatòria segueix un patró semblant al d'alguns països llatinoamericans, com el Perú, on, després de nombroses activacions en municipis petits (menys de 20.000 habitants), el mecanisme es va traslladar a ciutats grans, promogut principalment pels partits polítics. A Varsòvia, la iniciativa revocatòria del 13 d'octubre de 2013 es va orientar contra la primera dona que havia assolit l'alcaldia de la ciutat, Hanna Gronkiewicz-Waltz, líder de la nova organització política Plataforma Cívica, que havia arribat al poder l'any 2006 i havia estat reelegida el 2010. La sol·licitud de referèndum va ser iniciativa d'un petit partit de districte que rebutjava la pujada de preu dels bitllets de transport local, l'alt cost de la recollida d'escombraries i l'endarreriment en l'expansió d'una línia de metro. Quan el principal partit de l'oposició, Llei i Justícia, es va sumar a la iniciativa, ràpidament es van aconseguir les signatures (134.000) que van impulsar la realització del referèndum.

Regulació

La revocatòria del mandat es va introduir per primer cop amb una llei de 1991 (la revocatòria s'orientava a tot el govern i no a autoritats individuals), que va ser reemplaçada el 2000 (des d'aquest moment és possible revocar únicament l'alcalde o alcaldessa) i el 2005, i reformada en altres ocasions. S'ha observat un nombre elevat d'activacions que han estat pràcticament ignorades fora del país perquè es van produir principalment en ciutats petites (Piasecki, 2011). L'any 2013 el referèndum va sorprendre els locals i els estrangers, perquè els primers no esperaven que s'aconseguís el mínim de signatures, mentre que els segons ignoraven el pes que el mecanisme havia adquirit al país.

La Llei del Referèndum Local de 1991 no especificava les regles per a la realització de campanyes ni imposava restriccions respecte al nombre de revocatòries activables per cada període. Els promotors tenien 60 dies per recollir com a mínim el 10% de signatures de suport

dels electors en un procés que s'iniciava amb el registre de la sol·licitud davant el comissionat provincial d'eleccions. Per procedir, una majoria d'almenys un 30% del total d'electors havia de donar suport a la moció. Si s'aprojava la revocatòria, s'havien de convocar unes noves eleccions per reemplaçar les autoritats destituïdes. Les lleis de referèndum local de 1996 i 1998 van establir uns requisits addicionals, com ara que havia de passar com a mínim un any des de l'inici de la gestió de l'autoritat que es volia revocar i que no podien quedar menys de sis mesos perquè finalitzés.

L'any 2000 es van aprovar reformes territorials que van conduir a la revisió de la Llei de Referèndum Local. Es van establir nous requisits per a la formació dels comitès impulsors de la revocatòria, que havien d'estar compostos per un mínim de cinc ciutadans o ciutadanes per a l'escala municipal i 16 per al districte o la província. També es va autoritzar els partits polítics i les associacions a iniciar la recollecció de signatures. Els l·lindars del 10% de signatures entre votants elegibles (5% a escala de districte) i el requisit de participació del 30% no van canviar. La campanya, les finances, els iniciadors i l'emissió del resultat van ser regulats específicament (Piasecki, 2011: 129).

Davant la proliferació d'activacions, la pressió de les municipalitats va portar a la modificació de la llei per elevar els requisits d'activació i èxit de les revocatòries. Amb aquest objectiu, l'any 2005 es va introduir un mínim de participació del 60% dels electors que van votar quan l'autoritat va resultar escollida perquè el referèndum tingui caràcter vinculant. La baixa participació enregistrada en moltes revocatòries havia de dificultar la taxa d'èxit. Des de 2013 es va introduir un nou l·lindar que sol·licita la participació d'almenys la mateixa quantitat d'electors que quan va resultar escollida l'autoritat perquè el referèndum sigui vàlid.

Característiques formals

Registre d'un comitè promotor. Recollida de signatures. Majoria de més del 30% del padró electoral i participació de més del 60% (100% des de 2013) dels electors que van escollir l'autoritat perquè la consulta sigui vàlida.

Incidència

El resultat és vinculant si s'assoleix el l·lindar de participació. Es revoca l'autoritat si aquesta opció obté una majoria. Els estudis i informes parlen de més de 100 revocatòries per legislatura, amb un pic de 195 en el període 1998-2002 (Piasecki, 2011). Després de 2002, els alcaldes es van convertir en el principal focus de les revocatòries (Bednarz, 2013; Jasiewicz i Jasiewicz-Betkiewicz, 2014).

Desenvolupament pràctic

El Partit Llei i Justícia havia promogut revocatòries d'alcaldes de la Plataforma Cívica en ciutats petites abans de fer-ho a Varsòvia ((Jasiewicz i Jasiewicz-Betkiewicz, 2014). Segons Czesnik (2015), aquest aspecte de lluita política partidària va definir la iniciativa contra l'alcaldessa a Varsòvia. Hanna Gronkiewicz-Waltz havia estat la primera dona en accedir a l'executiu de la ciutat. La idea d'impulsar un referèndum va ser anunciada primer per un partit petit d'esquerra, insatisfet amb la pujada del preu del transport local, però ràpidament s'hi van sumar més actors i raons. Bàsicament es va anunciar la revocatòria a causa de:

a) l'augment dels preus del transport públic de la ciutat;

- b) les retallades en educació, que inclouen l'acomiadament de molts treballadors i treballadores a temps complet a les escoles i la reducció dels salaris dels conserges;
- c) les altes taxes per la recollida d'escombraries;
- d) el descontentament per l'ampliació de la plantilla de l'administració pública en unes 1.000 persones;
- e) el control inadequat de les inversions; l'incompliment en l'extensió de la segona línia del metro, els costos de construir l'Estadi Nacional i d'altres.

Malgrat la forta campanya en contra seva, l'alcaldesa va evitar la revocació i fins i tot va aconseguir ser reelegida a les següents eleccions. La participació va ser del 25,7% i la majoria es va pronunciar a favor de la revocatòria, però com que el vot va ser invàlid per la baixa participació, no va prosperar.

Fortaleses

Potencial democràtic de diferents tipus de revocatòria.

Els efectes no sempre han de ser negatius per als governants. A Varsòvia, la revocatòria sembla que ha enfortit l'alcaldesa, tot i que aquesta circumstància ha estat una conseqüència específica d'aquest cas concret.

Febleses

Idealment, la iniciativa revocatòria hauria de conduir a la resolució de conflictes extrems per canals institucionals. No obstant això, en alguns casos sembla que s'ha convertit en un instrument en mans dels partits. En el cas de Polònia, l'elevat mínim de participació convida a les autoritats sotmeses a la revocatòria a promoure l'abstenció per invalidar el vot.

Poques experiències prèvies havien derivat en resultats que reforcessin el govern local (Dianne Fein als EUA). El principal risc del mecanisme prové dels incentius que ofereix per a actors polítics partidistes opositors, especialment en contextos de creixement del populisme i proliferació de notícies falses. El cas de Varsòvia presenta similituds amb el de l'alcaldesa de Lima, Susana Villarán, que també va evitar la revocació però va acabar amb un govern summament debilitat que no va permetre al seu partit projectar-se en eleccions posteriors (Welp i Rey, 2014).

Documentació

Bednarz, 2013 / Jasiewicz i Jasiewicz-Betkiewicz, 2014 / Piasecki, 2011 / Serdült i Welp, 2017 / Welp i Julieta, 2014

Fitxa 4. Nago (Japó):

Una iniciativa derogatòria davant mesures governamentals

Resum

La iniciativa local al Japó existeix des de fa més de mig segle. El seu ús s'ha incrementat considerablement des dels anys 80. Tanmateix, els estudiosos posen de manifest que la iniciativa té importants limitacions: està subordinada a la decisió final de l'assemblea local i els referèndums d'iniciativa popular no són vinculants. La iniciativa local ha tingut certa rellevància política com a eina dels grups associatius davant les decisions governamentals en conflictes de tipus "NIMBY"¹⁰ com la instal·lació de bases militars, plantes nuclears o instal·lacions de processament de residus.

Regulació

Llei d'Autonomia Local de 1947 (article 74).

Característiques formals

La Llei d'Autonomia Local de 1947 incloïa la possibilitat de revocar els governs municipals, la petició d'auditories sobre el govern municipal i la sol·licitud de mesures, modificació o supressió de normatives a escala municipal. Per tant, el marc normatiu ha permès la iniciativa d'agenda des de fa dècades, i també la iniciativa derogatòria i de referèndum, que són dues variants del mateix procediment. Per aconseguir que una petició arribi a la cambra municipal es requereix el 2% de les signatures dels votants. A la cambra, els representants prendran una decisió sobre aquesta mesura (acceptant-la o rebutjant-la) per majoria simple. Si rebutgen la mesura, no es pot sol·licitar posteriorment un referèndum.

Per sol·licitar un referèndum, el procediment és semblant: cal elaborar una petició amb la mesura i incorporar-hi la petició de consulta. Fet això, s'ha de recollir un 2% de signatures dels electors en suport de la proposta. Finalment, la cambra representativa local pren una decisió sobre si és procedent o no celebrar el referèndum. És a dir, decideix si la proposta de la iniciativa prossegueix i culmina en la consulta o si no va més enllà. A més a més, cas que se celebri el referèndum, no resulta vinculant: només té un caràcter consultiu.

Les matèries sobre les quals es pot realitzar una petició o un referèndum no es determinen, però sí que es marquen algunes excepcions, com ara les taxes i els impostos locals, que no es podran modificar a través d'una iniciativa popular (art. 74).

Incidència

Segons Numata (2006), aquest tipus d'iniciativa té un ús limitat al Japó, tot i que va augmentar notablement entre els anys 1980 i 2000. Entre 1947 i 2012, es comptabilitzen unes 1.742 peticions municipals al país (Okamoto et al., 2014). La demanda creixent d'iniciatives ha dut nombrosos municipis (42 l'any 2010) a aprovar les seves pròpies ordenances d'iniciativa seguint el model de Takahama City (Aichi) l'any 2000 (Numata, 2006; Okamoto et al., 2014). En ocasions, aquestes ordenances milloren la legislació estatal donant més poder a la ciutadania: per exemple, en el cas anterior, si els promotors de la iniciativa recullen les signatures d'un terç dels electors locals, se celebrarà el referèndum sobre la mesura sense cap interferència de les autoritats.

També s'ha subratllat que les iniciatives locals d'agenda i de referèndum tenen una especial incidència en el rebuig de mesures del govern central (derogatòries). Per exemple, la iniciativa de referèndum s'ha utilitzat sovint com a eina en un conflicte de tipus "NIMBY", per rebutjar decisions governamentals d'instal·lar plantes nuclears, dipòsits de residus, fàbriques contaminants o instal·lacions militars en determinats municipis. En situacions d'aquest tipus, els veïns es van organitzar per reaccionar davant les decisions del govern central, emprant, entre d'altres, les eines d'iniciativa disponibles a escala local.

Desenvolupament pràctic

L'any 1996 el govern central assoleix un seguit d'acords per ampliar una base militar a Nago City (Okinawa). Concretament, es planejava instal·lar un heliport per a l'aviació dels Estats Units. Això va desencadenar una onada de protestes que va incloure l'activació de la iniciativa.

D'una banda, el govern japonès es mostrava favorable a la construcció de l'heliport i la cessió de terrenys, amb l'argument de "les polítiques de compensació": suposaria un nou programa de desenvolupament econòmic per al territori. Els principals suports eren la cambrà de comerç local i els industrials. No obstant, l'any 1996, l'oposició a l'ampliació de la base va créixer i es va organitzar una plataforma en contra formada per antimilitaristes i sindicats (Yasuhiro, 2007). Es va organitzar la petició d'una iniciativa de referèndum i el lema va ser "Les decisions importants les ha de prendre la comunitat".

La recollida de signatures va prosperar i el govern local va acordar celebrar un referèndum amb la pregunta següent: "Està d'acord amb la construcció de l'heliport perquè pot beneficiar la comunitat per la promesa de desenvolupament econòmic i la reducció de la contaminació?" El referèndum es va celebrar el febrer de 1998, i va perdre l'opció favorable a la construcció de l'heliport. El 82% dels votants van participar i un 51% es van mostrar en contra de la base militar.

Poc després, un nou candidat conservador va guanyar l'alcaldia de Nago malgrat que havia donat suport a la construcció de l'heliport. D'aquesta manera, es va tancar la possibilitat que les protestes veïnals tinguessin una incidència definitiva. En no ser vinculant, l'únic efecte del referèndum va ser desvelar l'opinió pública desfavorable d'un sector de la població. Però ni el govern municipal ni el govern estatal van cancel·lar el projecte de construcció de l'heliport. Posteriorment, l'any 2000, els col·lectius veïnals van denunciar l'Ajuntament per no haver considerat el resultat del referèndum, però la cort regional va desestimar la demanda, atès que els resultats del referèndum eren consultius i no vinculants.

Fortaleses

La iniciativa, en aquest cas, estableix un percentatge de signatures moderat que fa viable el seu ús a escala local.

Tot i que el govern local no està obligat a convocar el referèndum, la força de les signatures motiva de vegades que es convoqui, en contra de les preferències de les autoritats locals.

Febleses

En contraposició, com en altres casos, la iniciativa no es vinculant, és a dir, depèn de la decisió final de la cambrà representativa local. Estaria subjecta, per tant, a la decisió dels representants públics, tant en l'aprovació de les propostes com en la celebració efectiva del referèndum.

Davant aquest fet, en un context conflictiu, els grups associatius poden preferir alternatives d'acció col·lectiva o de reacció contra les decisions governamentals, atès que els poden resultar menys costoses i ser més eficaces. Per exemple, en alguns casos, les demandes judicials poden ser una alternativa menys costosa que la iniciativa de proposta o referèndum.

Documentació

Ley de Autonomía Local (1947)¹¹ / Numata, 2006 / Okamoto et al., 2014 / Yasuhiro, 2007 / Eldridge, 1997 / Mulgan, 2000

Fitxa 5. Buenos Aires (Argentina):

Una iniciativa d'agenda influent en el desenvolupament urbà

Resum

La iniciativa d'agenda va ser regulada a la Ciutat de Buenos Aires l'any 1998. En la dècada següent es van presentar prop de 20 iniciatives amb poc èxit per als seus promotors. En aquest cas, examinem l'experiència d'un col·lectiu veïnal del districte de La Boca, que va fer servir la iniciativa per aconseguir un ampli espai verd en el seu districte. Tot i que no van aconseguir reunir totes les signatures necessàries, les més de 17.000 signatures que van obtenir van forçar que la proposta fos considerada per part dels representants polítics municipals.

Regulació

A la Ciutat de Buenos Aires, els mecanismes de democràcia directa estan considerats als articles 64 (iniciativa popular), 65 (referèndum), 66 (consulta popular) i 67 (revocatòria de mandat) de la seva Constitució. També figuren a la llei de procediment d'iniciativa popular, del 25 de juny de 1998.

Característiques formals

La majoria de les províncies argentines disposen d'instruments o mesures de democràcia directa des dels anys 80. També a escala municipal tenen una enorme presència. Buenos Aires és una ciutat autònoma que té el seu Estatut (Constitució) i que també inclou un ventall de mesures de democràcia directa (Arques, 2017). La seva Constitució preveu la possibilitat de realitzar referèndums vinculants i no vinculants, i iniciatives legislatives (anomenades "dret de petició" i "iniciativa popular").

Les característiques principals de la iniciativa legislativa a la Ciutat de Buenos Aires són les següents: Els electors són els "promotors" de la iniciativa, i han d'escollir un portaveu que els representi. No poden ser promotors o promotores els representants polítics. L'assemblea legislativa local estableix un òrgan de gestió. Aquest òrgan assisteix els promotors en la presentació, verifica que la iniciativa tracta sobre una competència pròpia de la ciutat i vetlla perquè compleixi tots els requisits legals.

Podem indicar una sèrie de passos en la iniciativa. Primer, els promotors presenten la iniciativa a l'òrgan de gestió. Un cop aquest òrgan ha validat la sol·licitud segons els requisits legals establerts, es pot iniciar la recollida de signatures. Tenen un màxim de 12 mesos. Han de reunir signatures de l'1,5% del padró electoral perquè la iniciativa vagi a l'assemblea mu-

nicipal i es voti pels representants (acceptant o rebutjant el projecte) (art. 64 Constitució de Buenos Aires).

Segon, la iniciativa que reuneix almenys 4.000 signatures s'entén que “promociona”. La promoció vol dir que es pot anunciar públicament a l'emissora local, als cartells públics, als diaris, etc., per seguir recollint signatures amb una major difusió.

Tercer, les signatures finals recollides es porten a l'òrgan gestor. En tres dies hàbils, les remet al tribunal electoral de la zona. El tribunal electoral revisa la correcció i validesa de les signatures seguint la tècnica de mostreig (almenys se'n validaran un 3%). Té 30 dies per revisar les signatures. Si més d'un 10% tenen defectes, la iniciativa queda desestimada.

Quart, el tribunal lliura la iniciativa validada al President de l'assemblea municipal i la seva mesa perquè la debatin els representants públics.

Finalment, un cop arriba a l'assemblea, els promotors tenen dret d'audiència a la comissió on s'hagi d'estudiar la iniciativa popular. La legislatura té 12 mesos per sancionar o rebutjar el projecte. Si la iniciativa conté la signatura de més del 15% del padró electoral i l'assemblea no ha tractat el projecte en els 12 mesos següents, l'alcalde ha de convocar un referèndum vinculant.

Quines matèries pot tractar la iniciativa? Les incloses en les competències de l'assemblea legislativa de Buenos Aires com a ciutat autònoma, a excepció dels projectes referits a la reforma de la Constitució, tractats internacionals, tributs i pressupost de la ciutat.

Incidència

Es tracta d'un procés amb efectes clars, reforçat pels terminis establerts per al seu tràmit a l'assemblea de la ciutat. Si l'assemblea excedeix el termini de 12 mesos en el seu tràmit i la iniciativa supera el 15% de signatures de l'electorat, automàticament passa a referèndum.

Desenvolupament pràctic

En els primers 10 anys des de la regulació, poques iniciatives van aconseguir ser aprovades (Paonessa, 2007). Per exemple, Paonessa comptabilitza 18 iniciatives en 5 anys, de les quals només dues van aconseguir superar tots els tràmits i verificacions, i van acabar sent aprovades per la via legislativa habitual (els representants públics les van acceptar). Una va ser la iniciativa “Un parc públic d'espècies autòctones” per crear un espai verd a l'antiga estació de Roca, al barri de La Boca de Buenos Aires.

Com antecedent d'aquesta iniciativa, l'any 1999 s'havia creat la Comissió de Veïns del Carrer Iralia (i voltants). La nova legislació ferroviària canviava els usos de l'estació de la Roca, que quedava com un enorme espai en desús. Davant aquesta situació, els veïns i les veïnes van plantejar el possible aprofitament del descampat com a zona verda i de connexió amb els barris veïns (que abans quedaven separats per les vies del tren). La iniciativa va sorgir del col·lectiu veïnal amb el suport de diversos grups d'arquitectes. Inicialment, l'any 2000, els veïns d'Iralia van enviar a l'ajuntament un projecte per convertir l'antiga estació en una zona verda, acompanyat de 200 signatures. No obstant això, el col·lectiu veïnal va rebre la informació sobre diversos grups constructors interessats en el terreny i els membres de l'associació van començar a preocupar-se. Això va activar el col·lectiu veïnal, que va posar en pràctica unes altres estratègies de participació potencialment efectives, com la iniciativa d'agenda.

El col·lectiu veïnal va contactar amb altres grups associatius per poder defensar el seu projecte, com per exemple, *l'Assemblea permanent pels espais verds urbans* (Apevu) i unes altres 50 associacions. Van fer una “Trobadada Veïnal en Defensa de les Terres Públiques”, i el projecte d'iniciativa es va elaborar amb el suport de la Defensoria del Poble. Després d'enregistrar la iniciativa, van aplegar 14.271 signatures, que no eren suficients per tramitar-lo com iniciativa d'agenda. La clau de la proposta va ser que, tot i que no va assolir les signatures necessàries, va aconseguir guanyar visibilitat i cridar l'atenció dels responsables polítics, fins el punt que alguns van decidir fer-se ressò de la proposta i dur-la a l'assemblea municipal.

A l'assemblea de representants, el projecte va aconseguir inicialment 28 vots a favor (n'havia d'aconseguir 31 per assolir la majoria simple) i va ser rebutjat l'any 2003. La persistència dels veïns va aconseguir impulsar novament les negociacions i es va arribar a un acord amb les autoritats. L'any 2004, el projecte es va tornar a negociar amb el govern local i va ser aprovat per l'assemblea per unanimitat. L'any 2005, el Parc d'Espècies Autòctones estava pràcticament acabat.

Fortaleses

La iniciativa d'agenda es percep com una via útil per canalitzar una demanda quan altres mètodes menys institucionalitzats no funcionen. Resulta una eina influent en la política local fins i tot quan no s'han satisfet tots els requisits (per exemple, el nombre complet de signatures).

La iniciativa estableix un nombre de signatures reduït per entrar a la fase de “promoció pública”, en la qual les autoritats estan obligades a promocionar la recollida de signatures als medis locals.

L'obligació de convocar un referèndum vinculant si no es respon en 12 mesos (i s'han aconseguit signatures del 15% de l'electorat) impossibilita que les autoritats ignorin iniciatives amb grans suports.

Per últim, la iniciativa pot ser una estratègia reeixida d'influència sobre els representants institucionals (“agenda institucional”), d'influència en l'opinió pública (“agenda social”) i de creació de teixit social i interconnectivitat entre entitats associatives (capital social).

Febleses

La recollida de signatures sembla un procés molt costós per a entitats associatives petites. En aquell moment no existia la iniciativa per districtes.

La iniciativa obliga a una resposta per part de l'assemblea municipal. Però només si assoleix el 15% de signatures del cens electoral (i s'ha dipositat un any abans) passa automàticament a referèndum (les que no arriben a aquest llindar poden ser ignorades).

Documentació

Arques, 2017 / Hevia de la Jara, 2010 / Paonessa, 2007 / Schneider y Welp, 2015 / [Parque de la Flora Nativa Casa Amarilla](#)¹² / [Ley de Procedimiento de Iniciativa Popular](#)¹³ / [Proyecto Parque Público en La Boca](#)¹⁴ / [Proyecto de Ley de Iniciativa Popular](#)¹⁵ / [La Boca: avanza un proyecto de iniciativa popular](#)¹⁶

Fitxa 6. Madrid (Espanya):

Un nou tipus d'iniciativa e per presentar propostes

Resum

Des de finals de 2015, l'Ajuntament de Madrid disposa d'una plataforma *online* per enregistrar i debatre propostes ciutadanes. Quan superen un cert llindar de suports, les propostes se sotmeten a consulta pública. Tot i que no es tracta estrictament d'un procediment d'iniciativa legislativa, tal com està estipulat a la normativa espanyola, el podríem classificar com d'iniciativa d'agenda.

Regulació

Acord del 15 de setembre de 2016 de la Junta de Govern de la Ciutat de Madrid pel qual es modifiquen les directrius per a l'exercici del dret de proposta (BOAM nº 7746).

Acord de la Junta de Govern del 14 de setembre de 2015, aprovant les directrius reguladores de l'exercici del dret a proposta a través de la pàgina web de Govern Obert.

Característiques formals

El setembre de 2015, el govern municipal amplia la regulació del dret de proposta que ja estava previst al reglament de participació ciutadana de 2004. En desenvolupar aquest dret, el govern local amplia la capacitat de proposta, dota de mecanismes per a la realització d'aquestes propostes i formula un seguit de directrius perquè sigui *online*. Posteriorment, l'any 2016, les directrius es modifiquen per millorar el funcionament del canal de proposta. Així doncs, tot i que no es denomina "iniciativa ciutadana", podem dir que es tracta d'una innovadora via per a la pràctica de la iniciativa *online*.

Les principals fases de l'eina són les següents. Primer, hi ha una fase de proposta individual i de recollida de suports *online*. Qualsevol ciutadà o ciutadana pot fer propostes presencialment o *online*. Les propostes se sotmeten a un procés obert d'obtenció de suports (vots *online* o presencials) entre les persones físiques de més de 16 anys empadronades a la ciutat. Existeixen una sèrie de filtres, en el sentit que la Direcció General de Participació Ciutadana exclou les propostes que van en contra dels drets humans o la dignitat de les persones (vegeu directriu 2.3). Cada mes, la Direcció General emet un informe al seu web sobre les 5 propostes amb més suports.

La segona fase seria la del debat. Les propostes es debaten durant un termini de 90 a 150 dies naturals al fòrum *online* de Decide Madrid¹⁷. Les propostes que aconseguixin un suport equivalent a l'1% (de persones majors de 16 anys empadronades) passaran de forma automàtica a consulta pública. En el cas de Madrid, això suposa 27.662 suports (en juny de 2018). De manera alternativa, l'àrea de govern pot decidir directament que la proposta se sotmeti a consulta, tot i que no hagi assolit aquest límit. La tercera fase és la de valoració tècnica. Les propostes se sotmeten a estudi per l'Ajuntament, que realitzarà, en el termini de 30 dies, un informe tècnic sobre la seva legalitat, viabilitat, competència i cost econòmic. Seran objecte d'informe negatiu, amb proposta alternativa si s'escau, les propostes d'actuació referides a afers que no siguin de competència municipal, contràries a la normativa aplicable, inviables tècnicament o que tinguin un cost que no es pugui finançar.

La quarta fase és de consulta pública (vegeu article 6 de les directrius per a l'exercici del dret de proposta). Aquí, l'alcalde proposa al Ple la consulta i segueix el procediment de la Llei de Bases de Règim Local (7/1985). La consulta ha de ser aprovada per majoria absoluta del Ple. Aquest tipus de consulta no vinculant requereix l'autorització del govern d'Espanya, però l'Ajuntament de Madrid assumeix el compromís de l'execució de la mesura resultant.

Si la proposta s'aprova, la DGPC l'enviarà amb l'informe tècnic favorable a l'òrgan executiu corresponent (òrgan, districte o organisme municipal). En 30 dies, aquest òrgan ha de comunicar quines mesures concretes adoptarà per complir la proposta. Les actuacions que no es puguin dur a terme es publicaran al web amb la seva corresponent motivació

Incidència

La connexió amb la presa de decisions públiques es produeix quan una proposta supera l'1% dels suports i, si s'aprova al ple municipal, se sotmet a consulta ciutadana.

El nou procediment ha tingut impacte mediàtic i en organismes internacionals. La plataforma *online* va rebre un premi de la ONU¹⁸.

Desenvolupament pràctic

Fins ara s'han dut a terme més de 17.000 propostes, tot i que només 38 han superat els 5.000 suports. Dos han superat el llindar de l'1% (més de 27.000 suports) per ser sotmeses a consulta pública i es van sotmetre a votació popular el febrer de 2017 a la "setmana de la participació".

La primera proposta va ser el "bitllet únic per al transport públic", que es va enregistrar el mes de setembre de 2015 amb aquesta justificació: "És imprescindible que existeixin facilitats a la intermodalitat. Canviar de mitjà de transport públic sense pagar més en un període ampli (90 minuts com a mínim)". El mes de novembre de 2015, l'equip de govern d'Ahora Madrid va proposar una mesura similar al Consorci de Transports, l'espai regional on es pren la decisió. Després d'aplegar prop de 200.000 vots favorables a la consulta, l'Ajuntament, al seu ple de setembre de 2017, va aprovar per majoria (amb l'oposició d'un únic partit) la creació d'aquest bitllet, i va instar la Comunitat de Madrid (part del Consorci) a canviar de posició.

La proposta "Madrid 100% Sostenible" és molt diferent, no és tan concreta com la primera i això planteja una comparació interessant. Va ser impulsada per *Alianza por el Clima*, una plataforma amb més de 400 organitzacions. Incloua una llista de 14 actuacions (com per exemple realitzar campanyes de sensibilització o contractar l'energia elèctrica municipal del tipus 100% renovable). Com indica l'Informe de Competència¹⁹, moltes mesures es podien abordar des de l'administració municipal i d'altres no. A l'Informe Tècnic²⁰ es detallen les actuacions que es comprometen a realitzar l'Ajuntament dins les seves competències. Un dels aspectes més interessants d'aquesta proposta és el seu caràcter polític ampli i la traducció a mesures polítiques específiques que es realitza a les àrees de l'Ajuntament.

Fortaleses

Aquest tipus d'iniciativa *online* és de fàcil accés a través de la plataforma, que rep centenars de propostes cada any. A més a més de facilitar la proposta, també existeix un espai de debat o deliberació *online* on es produeixen cadenes de comentaris (per exemple, l'abonament

de transport va rebre més de 800 comentaris). Les barreres d'accés al dret de proposta i a la informació disminueixen significativament.

Una altra fortalesa és el seguiment transparent de les diferents fases per les quals passa la proposta, que es pot realitzar *online*, on es penjen els informes de competències, tècnics, etc.

Febleses

És possible que el procediment sigui lent i complex.

El desplegament administratiu i el cost de la consulta els pot percebre com excessius la societat.

La legislació espanyola conté barreres per al funcionament àgil d'aquest tipus d'eina: la convocatòria de la consulta municipal exigeix l'acceptació dels governs local i estatal, i, a més a més, les consultes no són vinculants. Tot i que el govern de Madrid va anunciar que acataria el resultat de la consulta, això no està garantit i queda supeditat a la voluntat política de l'equip de govern i a que tingui majoria al Ple. A més a més, les propostes que no són de competència estrictament municipal poden quedar a l'aire davant la negativa d'altres nivells de govern.

Documentació

[Directrices para el ejercicio del derecho de propuesta²¹/ Acuerdo de 15 de septiembre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifican las directrices para el ejercicio del derecho de propuesta²²/ Procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid. Junio 2015-Julio 2017²³/ Ninguna iniciativa ciudadana registrada en los últimos 20 meses moviliza al 1% del censo²⁴/ El billete único intermodal: una reivindicación ciudadana²⁵/ El Pleno de Madrid aprueba la propuesta ciudadana de poner en marcha el billete único²⁶](#)

Fitxa 7. Andalusia (Espanya):

El caràcter multiús de la iniciativa

Resum

La nova llei de participació a Andalusia (Espanya) aprovada el 2017 estableix els criteris bàsics per impulsar iniciatives ciutadanes, tant per promoure processos deliberatius, com consultes populars i processos de participació en la proposició i elaboració de polítiques públiques. Es tracta d'un marc legal general que cada municipi haurà de concretar en els seus reglaments municipals.

Regulació

Llei 7/2017, del 27 de desembre, de Participació Ciutadana d'Andalusia.

Anteriorment ja existia la iniciativa d'agenda a escala autonòmica (regida per la llei 5/1988, del 17 d'octubre, d'Iniciativa Legislativa Popular i dels Ajuntaments). També existien les consultes populars locals a Andalusia, inclosa la iniciativa de referèndum.

Característiques formals

A la nova Llei de Participació Ciutadana d'Andalusia (2017) la iniciativa ciutadana local adquireix una amplitud excepcional i arriba més enllà de l'escala autonòmica. En aquest sentit, la iniciativa es connecta amb una àmplia gama de processos participatius a escala local. La llei ha estat aprovada recentment i requereix la seva reglamentació i el seu desenvolupament posterior.

En primer lloc, ja a l'apartat de finalitats s'estableix la iniciativa com un aspecte central: "Facilitar a les persones i les entitats de participació ciutadana l'exercici de la iniciativa". També s'inclou dins la concreció del dret a la participació: "La iniciativa per promoure la realització de processos de participació ciutadana als supòsits i termes recollits en aquesta llei" (article 8). Els processos que es poden impulsar mitjançant iniciatives són els següents:

Processos de deliberació participativa (article 20) que promouen el contrast d'arguments en un debat públic. A escala autonòmica, es requerirà un mínim de 20.000 signatures vàlides. En l'àmbit local, l'exercici de la iniciativa requerirà el nombre de signatures vàlides que estableixin els respectius reglaments municipals de participació ciutadana. La poden iniciar persones o associacions. La sol·licitud ha d'incloure una descripció bàsica del tema, i el document serà processat per l'administració (en 3 mesos). L'administració competent realitzarà un "acord bàsic" amb les característiques del procés de deliberació i el farà públic. El procés de deliberació durarà un màxim de 4 mesos. Després del procés, l'administració farà un informe públic.

Iniciació de consultes populars i participatives: un grup de veïns pot sol·licitar que se celebri una "consulta participativa" (art. 48). La consulta té per objecte qüestions relatives a matèries de la competència de les entitats locals andaluses i és de naturalesa consultiva. Amb caràcter general, tenen dret a participar en les consultes participatives autonòmiques o locals totes les persones majors de 16 anys que pertanyin al sector o col·lectiu de la població que tingui un interès directe en el tema que se sotmet a consulta i que reuneixin els requisits establerts a l'article 6.1. Aquest límit d'edat es pot obviar en afers que afectin directament la infància. S'estableixen uns trams de signatures segons la població (art. 48.3):

Nombre d'habitants del municipi	Nombre de signatures vàlides requerides
5.000 habitants o menys (empadronats/ades)	10%
5.001 a 50.000 habitants empadronats/ades	500 + 7% (habitants que excedeixin de 5.000)
50.001 a 100.000 habitants empadronats/ades	3.650 + 5% (excedeixin de 50.000)
>100.000 habitants empadronats/ades	6.150 + 3 % (excedeixin de 100.000, amb el límit màxim de 30.000 signatures)

La llei també permet que la consulta se celebri en un àmbit territorial acotat (per exemple, un districte), davant la qual cosa la iniciativa i el nombre de signatures vàlides seran establertes pel reglament de participació municipal, sense que el nombre de signatures necessàries pugui superar el 10% dels veïns que s'ha de consultar.

Un cop l'ha validada l'alcaldia, la iniciativa passa al ple municipal, que ha d'arribar a un acord per majoria absoluta aprovant o rebutjant-la (article 9 Llei de 2001, i article 49.1 Llei de 2017). Una vegada s'ha aprovat, queda un requisit formal: la consulta ha de tenir l'autorització del govern de la nació (article 10 "Tramitació de l'autorització"), que ha rebutjat la gran majoria de peticions de celebracions de consultes populars locals que li han arribat.

Processos de participació ciutadana en la proposta i elaboració de polítiques públiques. La iniciativa és semblant a la iniciació de processos de deliberació: “La iniciativa ciutadana per proposar una política pública a l'àmbit autonòmic requerirà el nombre de signatures vàlides que s'estableixi en els respectius reglaments de participació ciutadana”, sense excedir les 20.000 signatures. Els requisits i característiques quedaran regulats per un reglament local posterior. També es podran fer propostes per a l'elaboració d'avantprojectes d'ordenances a escala local (art. 30). En aquest sentit, l'òrgan competent de l'administració local decideix quines iniciatives prosperen. És a dir, igual que en els processos anteriors, la llei deixa oberts els seus detalls (desenvolupament als reglaments locals) i supedita el recorregut de la iniciativa a la decisió de l'alcaldia o del ple municipal.

En tots els casos, la Llei estableix que s'oferiran els mitjans telemàtics adequats per a l'exercici de la iniciativa. Tanmateix, com que és una llei que necessita desenvolupament reglamentari, encara no coneixem aquests recursos.

Incidència

La Llei de Participació de 2017 ha estat aprovada recentment, per la qual cosa encara no coneixem com funciona a la pràctica i no tenim elements per valorar el seu desenvolupament. A la Direcció General de Participació Ciutadana de la Junta d'Andalusia s'està treballant per plantejar als ajuntaments andalusos els reptes que haurà d'afrontar el futur Reglament Marc de Participació Ciutadana d'Andalusia.

Respecte a la iniciativa per a consultes populars, no existeixen dades agregades sobre el seu ús, però es tracta d'una eina de participació poc utilitzada, potser per la complexitat i els requisits del procediment (recollida de signatures, aprovació pel ple, autorització del govern). A Andalusia es realitzen algunes iniciatives anecdòtiques cada any. Per exemple, el 2018, l'Ajuntament de Porcuna (Jaén), després d'una iniciativa ciutadana signada per més de 1.000 veïns, va sol·licitar autorització per realitzar una consulta sobre la continuïtat del seu govern municipal, que possiblement no es dugui a terme perquè es qüestiona la legalitat de la temàtica.

Fortaleses

La iniciativa adquireix un paper central i cobertura legal per iniciar processos participatius tant en el desenvolupament de fòrums deliberatiu com en l'elaboració de polítiques públiques i l'impuls de consultes a escala municipal. En aquest sentit, la iniciativa adopta un caràcter “multiús”.

La normativa regional estableix un sostre màxim als llindars de signatures, cosa que permet als municipis concretar la xifra garantint una certa viabilitat.

Febleses

Es podria produir un problema de falta d'incentius per utilitzar la iniciativa, atès que, en tots els casos, queda supeditada a la lògica representativa. És a dir, la celebració dels processos participatius iniciats per la ciutadania queda supeditada a la seva aprovació pel ple municipal i, fins i tot, a l'autorització del Govern central (per a les consultes populars), per la qual cosa, els membres d'entitats consideren que la iniciativa és massa costosa i ofereix poques garanties d'èxit.

Els reglaments municipals posteriors establiran els detalls concrets en l'avaluació de les iniciatives. No sabem com es determinarà l'acord bàsic participatiu ni quins criteris seguirà l'administració per decidir. Per tant, també en aquest aspecte es concedeix un pes important a la lògica representativa i/o administrativa.

La Llei de 2017 recull la "participació en pressupostos", però no especifica la iniciativa per impulsar-la.

Documentació

[Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía²⁷](#) / [Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía²⁸](#) / [Foro Andaluz de Gobiernos Locales y Procesos Participativos. Hoja de ruta²⁹](#) / [Estrategia local de gobierno abierto y procesos participativos³⁰](#)

Fitxa 8. Barcelona (Espanya):

Una eina multiús en període de proves

Resumen

L'any 2017 l'Ajuntament de Barcelona va aprovar, amb un ampli suport, un nou Reglament de Participació que inclou una fórmula d'iniciativa ciutadana innovadora. S'estableixen diferents tipus d'iniciativa per impulsar processos participatius de consulta, per crear òrgans de participació o per proposar debats i normatives al Ple municipal. La normativa es va estrenar a principis de 2018 amb dues propostes d'iniciativa amb signatures que s'havien recollit *online* (al web [Decidim Barcelona³¹](#)). Tot i que reunien els requisits de signatures, el Ple municipal va rebutjar les dues iniciatives de consulta ciutadana el mes d'abril. Això reobrirà el debat sobre les relacions entre la iniciativa ciutadana, la consulta a la població i les lògiques representatives en la política municipal.

Regulació

La regulació de la iniciativa s'ha establert en el Reglament de Participació Ciutadana aprovat en octubre de 2017.

Característiques formals

Es poden presentar iniciatives sobre les competències municipals, però no es pot sobre temàtiques que incompleixin els Drets Humans, modifiquin el reglament orgànic o impliquin preus públics, taxes o canvis en els pressupostos municipals aprovats.

Estan cridats a participar tots els majors de 16 anys residents a Barcelona. També les associacions que tinguin el seu àmbit d'actuació a la ciutat (art. 11). Los promotores crearan una Comissió Promotora formada per almenys 3 persones. També s'ha de presentar una llista de *fedataris* (que recolliran les signatures).

La iniciativa s'ha de presentar preceptivament al Registre General de l'Ajuntament amb els formularis de recollida de signatures presencials i *online*. L'organisme municipal corresponent comprova si la iniciativa s'ajusta a la normativa. En el cas d'iniciatives de consulta, l'Ajuntament farà un informe sobre l'impacte econòmic de la mesura i, si supera el 3% del pressupost municipal, pot rebutjar la proposta (vegeu article 15 per als detalls d'aquest límit). L'òrgan administratiu encarregat té un mes per respondre a la sol·licitud dels promotors per recollir les signatures.

En aquesta taula sintetitzem els requisits i les seves conseqüències:

Tipus d'iniciativa	Nombre signatures (municipal)	Nombre signatures (districtes o inferior)	Resultat
Punts de debat al ple municipal	3.750	400-1300 *	Proposta d'acord sobre la inclusió del tema a l'agenda
Consulta ciutadana	15.000	2000-6500 *	Proposta a ple, decisió del Ple (revisió d'ordenament jurídic)
Disposició general	15.000	2000-6500 *	Proposta a Ple (tramitació) en 3 mesos
Inici de procés de participació	9.000	1200-3900 *	S'ha d'iniciar en 3 mesos.
Creació d'òrgan de participació	9.000	1200-3900 *	Proposta al Ple i decisió, 30 dies de termini
Audiència pública	7.000	800-2600 *	S'ha de convocar en 30 dies
Consell de barri		1%, mínim 25 i màxim 450**	Convocatòria, màxim 30 dies (vegeu límits)
Consulta de barri		10%, mínim 250**	
Procés de participació o creació d'òrgan		2%, mínim de 50 i màxim de 900**	

Font: elaboració pròpia a partir del Reglament de Participació de Barcelona.

*Entre el major i menor districte, segons població.

**Residents majors de 16 del barri.

Com en els casos d'Andalusia (vegeu [fitxa 7](#)) o Còrdova (vegeu [fitxa 9](#)), la iniciativa és multiús, tot i que encara serveix per a més fins: a) d'agenda de debat, per incorporar temes al ple municipal o als districtes; b) per a la promoció d'un procés participatiu; c) per a la realització d'una audiència pública; d) per a la creació d'un òrgan de participació; e) per a l'aprovació d'una disposició general; f) per realitzar una consulta; d) perquè es convoqui un consell de barri.

Una vegada s'han recollit les signatures, s'han de validar davant un notari, un lletrat de l'Administració de Justícia o el secretari o la secretària de l'Ajuntament. L'organisme corresponent valida els formularis en un mes. La columna de "resultats" de la taula recull els diferents efectes que pot tenir la iniciativa ciutadana.

L'Ajuntament té l'obligació de donar suport tècnicament i financerament a la iniciativa amb un euro per signatura (fins el número de signatures exigides), prèvia justificació de les despeses. Aquest ajut és per a les iniciatives que hagin prosperat en aconseguir les signatures estipulades (art. 7).

Els promotors tenen dos mesos per recollir totes les signatures, presencialment o *online*.

Incidència

És una eina implantada recentment, per la qual cosa encara tenim poques evidències sobre el seu funcionament. En qualsevol cas, s'han produït dos casos que han suscitat el debat sobre l'eina.

Desenvolupament pràctic

Dues iniciatives de consulta van assolir els requisits establerts. Una proposta sobre la remunicipalització en la gestió de l'aigua i una altra sobre el canvi de nom d'una plaça. Totes dues havien assolit el llindar de signatures (15.000) per sol·licitar una consulta pública. Ens aturarem en el desenvolupament de la primera.

La iniciativa "Remunicipalitzar Barcelona" havia estat impulsada per l'Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres el desembre de 2017, de cara a una multiconsulta que l'Ajuntament tenia previst celebrar el 2018. La proposta tenia dues parts: d'una banda, l'aposta per una gestió municipal i pública de l'aigua ("teixir una xarxa ciutadana a Barcelona perquè l'aigua sigui gestionada de manera pública, democràtica i amb participació ciutadana") i, de l'altra, realitzar una consulta per tal de fomentar el debat entre la població. La pregunta que incloïa era: "Vol vostè que la gestió de l'aigua a Barcelona sigui pública i amb participació ciutadana?".

Superats els tràmits de signatures (i amb el suport del govern municipal, favorable a la proposta), la iniciativa va arribar al Ple en abril de 2018, però només BEC i ERC van votar a favor de la consulta a la població, cosa que implicava tan sols 16 vots, i van perdre la votació (25 vots en contra, d'un total de 41).

La majoria de grups rebutjaven la consulta, situació que reflectia un clima polític de creixent aïllament del govern municipal, que no només duia a rebutjar la consulta sobre la gestió de l'aigua, sinó que també es qüestionava per diversos motius la celebració de la multiconsulta ciutadana el 2018.

A més a més, en els mesos precedents, tant l'empresa encarregada de la gestió de l'aigua (Agbar) com altres entitats representants d'empreses privades (Cambra de Concessionaris i Empreses vinculades al Sector Públic) havien demandat l'Ajuntament sobre els termes de la possible consulta, fins i tot sobre els criteris que estableix el Reglament de Participació Ciutadana aprovat el 2017. L'estiu de 2018, el govern municipal encara seguia estudiant les alternatives de multiconsulta ciutadana.

Fortaleses

Un dels avantatges de l'eina d'iniciativa és el seu caràcter multiús, que li permet, de manera innovadora, impulsar processos molt diversos de participació, consulta o debat d'interès per a la població. A més a més, els requisits de signatures són, en general, més baixos que a la majoria de legislacions d'iniciativa i la recollida es facilita a través dels medis *online*.

Febleses

Com en altres casos, al final, la legislació estatal marca que la iniciativa està sotmesa als procediments legals habituals, és a dir, al Ple del consistori. En el cas de Barcelona mostra que, malgrat que una iniciativa tingui el suport popular, si la majoria de grups polítics s'hi oposen la poden bloquejar. El cas mostra, a més a més, com interactua la iniciativa amb el clima polític i les relacions partidistes locals, fins el punt de dependre àmpliament de les aliances o bloqueigs partidistes fins i tot quan gaudeix del suport de l'equip de govern.

Documentació

[Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona \(2017\)³²](#) / [Información pública sobre la iniciativa³³](#) / [Información sobre la iniciativa \(Decidim Barcelona\)³⁴](#) / [Remunicipalicemos Barcelona \(iniciativa\)³⁵](#) / [Dos iniciativas en Barcelona \(artículo\)³⁶](#) / [Recta final hacia la remunicipalización del agua en Barcelona³⁷](#) / [Ni tranvía ni multiconsulta en Barcelona: la oposición tumba dos iniciativas clave de Colau a un año de las elecciones³⁸](#) / [La CUP y el agua de Barcelona³⁹](#) / [Un día negro para Colau⁴⁰](#)

Fitxa 9. Còrdova (Espanya):

Un municipi innovador en participació, una eina infrautilitzada

Resum

El reglament de participació de la ciutat de Còrdova inclou diverses modalitats d'iniciativa ciutadana que amplien la normativa estatal sobre aquest punt. Tanmateix, la iniciativa és una eina de participació que s'utilitza poc i té poca visibilitat mediàtica. Ens preguntem quins factors poden explicar la seva baixa incidència en una ciutat que destaca per les seves pràctiques participatives.

Regulació

Llei de Bases de Règim Local (1985), reformada el 2004.

Reglament de Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Còrdova (1997).

Característiques formals

La iniciativa ciutadana s'inclou al reglament de participació ciutadana com un dels drets de participació. Es pot exercir per impulsar diversos tipus de processos participatius. Igual que en el cas de la Llei de Participació d'Andalusia (vegeu [fitxa 7](#)) i de Barcelona (vegeu [fitxa 8](#)), la iniciativa també és multiús, però té diferents característiques i graus de vinculació.

La iniciativa s'empara en la Llei de Bases de Règim Local (1985), modificada el 2004: "Els veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu a les eleccions municipals podran exercir la iniciativa popular, presentant propostes d'acords o actuacions o projectes de reglaments en matèries de la competència municipal". Aquestes iniciatives han d'anar subscrietes, com a mínim, pel següent percentatge de veïns del municipi: a) Fins a 5.000 habitants, el 20%; b) de 5.001 a 20.000 habitants, el 15%; c) a partir de 20.001 habitants, el 10%" (Art. 70bis). Tota iniciativa que recopila aquestes signatures va al Ple, on es vota. Pot incloure la petició de consulta popular.

El reglament de participació de Còrdova es fa ressò d'aquest tipus d'iniciativa popular, però l'amplia a unes altres tipologies amb un grau menor de vinculació jurídica. Segons el reglament de participació de Còrdova, la iniciativa ciutadana es concreta en tres àmbits:

En primer lloc, es podria donar la iniciativa per proposar projectes d'ordenança en el marc de les competències del municipi, excloent els tributs i preus públics. Està inclosa a l'art. 149 del reglament orgànic municipal (ROM) i al 7 del Reglament de Participació. L'Ajuntament facilita un model d'iniciativa popular perquè els ciutadans la completin.

En segon lloc hi ha les propostes de debat al ple (iniciativa d'agenda). Aquesta iniciativa consisteix en propostes de debat per a la seva inclusió a l'ordre del dia del Ple. Perquè prosperi és necessari el suport de, com a mínim, el 5% de les entitats associatives del registre municipal, que hauran d'acreditar la seva conformitat mitjançant un acord de la seva Junta Directiva o el seu Ple. També ho pot sol·licitar qualsevol persona empadronada amb el suport d'un 30% de les signatures indicades a l'article 70bis (Llei de règim local). L'alcalde és l'encarregat d'admetre la iniciativa i de donar pas al Ple, i té un termini de 15 dies des que es diposita la iniciativa validada.

En tercer lloc, existeix el dret de sol·licitar que l'Ajuntament realitzi activitats d'interès públic. Ho pot sol·licitar qualsevol grup de ciutadans mitjançant un escrit a l'òrgan directiu que indiqui clarament què es demana. Ha de contenir les dades dels promotors i només es requereix la seva signatura. L'òrgan municipal competent té 30 dies per contestar. Aquest tipus d'iniciativa ciutadana es podria classificar com una versió de la clàssica petició individual sense efectes vinculants.

Desenvolupament pràctic

En els últims anys no trobem a la ciutat cap iniciativa ciutadana. La recollida de signatures acostuma a ser una eina d'acció col·lectiva impulsada per grups polítics o entitats amb l'objectiu de pressionar sobre el govern. Aquest és el cas de la recent campanya “#Nometoqueslas calles”, iniciada el 2018 pel Partit Popular amb l'objectiu de pressionar el govern municipal (PSOE-IU) per mantenir 5 carrers amb noms d'alts càrrecs franquistes, mitjançant la realització d'una consulta contra el canvi de noms. Tot i que no va adquirir el caràcter d'iniciativa formalitzada, mostra com l'eina de recollida de signatures sovint funciona com estratègia de pressió i acció col·lectiva, més que com a canal institucional de participació. La recollida de signatures ha tingut impacte mediàtic. El 7 de febrer, el PP ja havia recollit 1.000 signatures entre els veïns, i a Change.org se'n van aconseguir 2.766.

En aquest cas, observem que la recollida de signatures és una estratègia d'acció col·lectiva i de protesta força freqüent (a diferència de les iniciatives). Permet ampliar la difusió social d'un projecte i la visibilitat mediàtica sense necessitat de satisfer els requisits formals de la iniciativa legislativa. La recollida de signatures seria una mostra del “suport social” cap a una proposta.

Al context local de Còrdova i d'altres ciutats espanyoles, la iniciativa ciutadana és una eina poc utilitzada, possiblement perquè existeixen altres estratègies d'acció col·lectiva que faciliten la influència amb menys costos organitzatius i econòmics.

Incidència

Malgrat el desenvolupament normatiu de la iniciativa ciutadana com a eina de participació multiús, la veritat és que tant en el cas de Còrdova com en altres ciutats espanyoles, no és una eina que es faci servir sovint.

A la ciutat, no s'han enregistrat iniciatives recents en la versió que recull la Llei de Bases de Règim Local. En les seves versions menys vinculants, la iniciativa d'agenda i la de petició a les autoritats, no disposem de dades sobre el seu ús habitual. Els medis de comunicació tampoc no han recollit sovint iniciatives d'aquest tipus en la ciutat, cosa que suggereix un ús i/o visibilitat escassos de les propostes realitzades.

Per tant, trobem un ús menor del tipus d'iniciativa més potent i una certa invisibilitat sobre un altre tipus d'iniciatives d'agenda o peticions. Podria ser símptoma que aquestes eines de participació no han assolit tanta popularitat com altres que s'han desenvolupat a la ciutat (des dels Pressupostos Participatius als consells sectorials). És possible que els requisits en termes de nombre de signatures siguin molt exigents (un 10% per a iniciatives de proposta d'ordenances). També és possible que hi hagi altres eines de participació i canals informals d'influència menys costoses per a les entitats associatives i per a les persones que volen proposar polítiques a la ciutat.

Fortaleses

La iniciativa multiús, tal com va ser regulada pel Reglament de Participació de Còrdova, ofereix diverses modalitats, amb diferents graus de vinculació i diversos costos per als interessats. Per tant, una de les fortaleses és la varietat de canals d'iniciativa.

Febleses

La iniciativa pot resultar molt costosa en la seva modalitat general (Llei de Bases de Règim Local, 1985) (10% de suports del cens). L'existència d'altres canals de participació més accessibles pot convertir aquesta eina en una oportunitat política poc atractiva per als actors associatius i la ciutadania.

Per tant, no és sorprenent que les recollides de signatures informals rara vegada culminin en processos d'iniciativa ciutadana.

Documentació

[Reglamento de Participación Ciudadana⁴¹](#)/ [El PP recoge firmas para pedir un 'referéndum' sobre la eliminación de las calles franquistas de Córdoba⁴²](#)/ [El PP de Córdoba impulsa un referéndum para salvar cinco calles franquistas⁴³](#)/ [El PP de Córdoba impulsa una campaña contra la retirada de nombres franquistas del callejero de Córdoba⁴⁴](#)

Fitxa 10. Los Angeles (EUA):

“\$15 Salari Mínim”, una iniciativa fracassada, proposta reeixida

Resum

La iniciativa “\$15 per hour minimum wage” proposava l'establiment d'una ordenança de salari mínim a la ciutat de Los Angeles. La va proposar una coalició d'organitzacions socials i no va aconseguir completar el tràmit de referèndum. No obstant, va guanyar notorietat i la va aprovar la cambra de representants locals.

Regulació

La iniciativa legislativa està recollida a la City Charter de Los Angeles, és a dir, a la constitució municipal. També apareix al codi electoral, on es regulen la iniciativa i el referèndum.

Característiques formals

La iniciativa de Los Angeles és una iniciativa d'agenda i de referèndum alhora. Ha de ser proposada per electors enregistrats, que seran els promotors. El secretari de la ciutat (City Clerk) és l'encarregat de revisar i validar la iniciativa i les signatures incloses. Els “circuladors” o distribuïdors, són les persones majors de 18 anys que recullen les signatures.

Els promotors constitueixen un comitè de cinc electors. Presenten la seva petició al secretari, amb una carta de motivació. També presenten una sol·licitud al fiscal perquè prepari el títol, la pregunta i el resum oficial de la iniciativa. El secretari acredita que la iniciativa s'adapta a tots els requisits legals. Cap iniciativa pot ser distribuïda fins que no ha estat validada pel secretari (Secció 706).

Un cop es fa circular, el número de signatures exigít és el següent: el 15% dels electors enregistrats en l'última elecció de l'alcalde. Les signatures es recullen en 120 dies. El secretari revisarà que es compleixin tots els requisits i validarà les signatures i les declaracions jurades dels recol·lectors de signatures. Disposa de 30 dies per revisar el lliurament. En el cas que passi els requisits, donarà als promotors un certificat que ho acredita. Per revisar les signatures, en alguns casos es pot escollir una mostra aleatòria per comprovar que les signatures són correctes. Si la iniciativa queda acreditada, es comunica als promotors i a la cambra representativa (City Council).

La cambra local té 20 dies per seguir un d'aquests tres camins: a) adoptar la proposta; b) sotmetre-la a consulta especial en un termini de 110-140 dies; c) sotmetre-la a consulta en la pròxima elecció estatal o municipal.

Seguint un procediment similar, es poden donar iniciatives derogatòries en contra d'una ordenança. És a dir, la petició sol·licita que es dugui a terme una consulta sobre una mesura en concret, amb la intenció que es revoqui. Es pot sol·licitar a partir de 30 dies després d'aprovar-se l'ordenança.

Incidència

Una vegada ha complert els requisits, la iniciativa té una forta capacitat d'incidència: condueix a l'aprovació d'una proposta o se sotmet a referèndum. Té efectes directes i no està sotmesa únicament a la voluntat dels representants municipals.

En els últims anys s'han produït les següents iniciatives a Los Angeles County:

Any	Mesures aprovades	Mesures rebutjades	Total d'iniciatives
2010	23	15	38
2011	35	9	44
2012	41	16	57
2013	22	11	33
2014	26	17	43
2015	19	7	26
2016	63	12	75
2017	16	9	25
Total	245	96	341

Font: elaboració pròpia a partir de les dades enregistrades a Ballotpedia.

Desenvolupament pràctic

Com veiem, l'exercici de la iniciativa sobre polítiques concretes és una pràctica habitual al comtat de Los Angeles, amb diverses desenes de propostes tots els anys. Un dels cassos amb més ressò mediàtic i social en els últims anys ha estat la iniciativa pel “salari mínim de \$15” (“Voting on \$15 Minimum Wage”) el 2014. La iniciativa no va obtenir les 61.486 signatures que necessitava per arribar a la cambra de representants de la ciutat, però va acabar sent aprovada.

L'objectiu de la proposta era incrementar el salari mínim a la ciutat a 15 dòlars l'hora, excepte per a empreses petites de 10 treballadors o menys o empreses sense ànim de lucre. Per a aquestes últimes, la mesura s'implementaria el 2017 per permetre l'adaptació. Segons els mitjans de comunicació, la pujada podria afectar més del 50% de treballadors i treballadores de la ciutat, els considerats “low wage workers” amb salaris per sota dels 15 dòlars. La mesura ja havia estat aprovada en altres ciutats dels Estats Units. La iniciativa va sorgir de la Los Angeles Workers Assembly, una coalició de sindicats com Unite Here Local 11, County Federation of Labor, petits grups progressistes, comunitaris, esglésies i grups a favor de la justícia social. D'altra banda, havia de plantar cara al rebuig de les patronals locals i de l'estat, que alertaven sobre la possible fuga de negocis.

El setembre de 2014, el secretari de la ciutat va donar llum verda a l'inici de la recollida de signatures, però no se'n va aconseguir un nombre suficient. Malgrat això, la iniciativa va tenir una transcendència enorme. Va formar part d'una campanya més àmplia, va donar lloc a protestes, concentracions, assemblees i una convocatòria de vaga. La recollida de signatures, atesa la seva visibilitat, va fer que la cambra municipal estudiés la mesura. Alguns mesos més tard, el maig de 2015, s'aprova un augment progressiu del salari mínim fins els 15 dòlars el setembre de 2020. Poc després, es va iniciar una recollida de signatures semblant en altres ciutats de Califòrnia i els EUA. És a dir, tot i que la iniciativa ciutadana va fracassar en la recollida de signatures, va fomentar la mobilització social, la difusió en altres ciutats i va facilitar que el consistori estudiés la proposta i n'aprovés una versió modificada. D'aquesta manera, Los Angeles es va convertir en la ciutat dels Estats Units amb el salari mínim més elevat.

Fortaleses

Facilita que les autoritats locals rebin propostes que poden gaudir d'un ampli suport. Dona visibilitat a les propostes que venen des de la base de les entitats. A més a més, afavoreix que mesures que poden ser conflictives o polèmiques, per exemple, davant els principals grups econòmics locals, rebin un suport social difús i puguin ser considerades pel govern municipal.

Fins i tot quan la iniciativa no assoleix tots els criteris, pot servir per activar el teixit associatiu al voltant d'una mesura concreta..

Febleses

La recollida de signatures pot ser molt costosa i el fracàs a l'hora de completar el nombre de signatures i els terminis poden ser una font de frustració per als participants. No obstant això, en aquest cas la frustració esmentada probablement no es va produir en considerar-se la proposta malgrat que no s'havien complert els requisits.

Documentació

[City Charter, Rules, and Codes⁴⁵](#)/ [Chapter VII, Initiative, referendum and recall petitions. Los Angeles. Election Code⁴⁶](#)/ [City of Los Angeles \\$15 per Hour Minimum Wage Initiative⁴⁷](#)/ [Minimum Wage, Initiative Ordinance⁴⁸](#)/ [Los Angeles Lifts Its Minimum Wage to \\$15 Per Hour⁴⁹](#)/ [\\$15-an-Hour Minimum Wage in California? Plan Has Some Worried⁵⁰](#)/ [Ballot initiative regarding minimum wage begins collecting signatures⁵¹](#)/ [Los Angeles Rising⁵²](#)/ [The Fight for \\$15.37 an Hour⁵³](#)

Fitxa 11. Berlín (Alemanya):

Un cas de remunicipalització de la xarxa elèctrica

Resum

Aquesta iniciativa ciutadana es va produir a Berlín l'any 2013, impulsada per una coalició de grups progressistes i ecologistes. L'objectiu de la iniciativa era aconseguir la remunicipalització de la xarxa d'energia elèctrica local per moderar els preus i introduir nous criteris de sostenibilitat ambiental. La iniciativa va prosperar i les signatures necessàries es van recollir en pocs mesos. No obstant, el referèndum no va aconseguir el quòrum exigít i finalment no es va aprovar la mesura.

Regulació

La regulació de la iniciativa a escala de la ciutat-estat es va produir l'any 1995 a través de l'[article 62-63](#) de la constitució de Berlín (1995). És coneguda com "Volksbegehren".

Característiques formals

La iniciativa ciutadana de Berlín es pot produir per sol·licitar la fi de la legislatura (convocant noves eleccions), per reformar la Constitució de la ciutat o per introduir mesures concretes a l'assemblea legislativa (art. 62 y 63).

Per sol·licitar el final de la legislatura (iniciativa revocatòria), es requereix la recollida de 50.000 signatures d'electors. Si s'aconsegueix la signatura d'un de cada cinc electors (20%), passa a referèndum obligatòriament. Per guanyar la consulta, es requereix una majoria simple i que votin almenys la meitat dels electors.

Per modificar la constitució (iniciativa constitucional), igualment són necessàries 50.000 signatures de les persones amb dret a vot. Perquè el referèndum es converteixi en obligatori també cal aconseguir la signatura d'una de cada cinc persones amb dret a vot (20%), i les signatures es recullen en un termini de sis mesos. Després, la modificació guanya si s'obté una majoria de dos terços a la consulta, votant almenys la meitat dels electors.

La iniciativa d'agenda i legislativa poden modificar, derogar o introduir noves regulacions. Es poden realitzar peticions sobre totes les competències de la ciutat, excepte provisions pressupostàries de personal, salaris i pensions del personal públic i taxes. La iniciativa ha de recollir almenys 20.000 signatures de residents majors de 16 anys, i llavors la proposta va a la cambra de representants (iniciativa d'agenda). Però perquè el referèndum es converteixi en obligatori és necessari recollir la signatura d'un 7% de les persones amb dret a vot. Les signatures es recullen durant un màxim de 6 mesos.

L'oficina corresponent (Àrea d'Afers Interns) rep la proposta d'iniciativa i realitza un informe sobre els costos de la mesura. Aquest informe s'haurà d'incloure a la recollida de signatures. També es posen a disposició els fulls oficials de signatura. Un cop s'han recollit, les organitzacions i persones signants han d'enregistrar la petició i les signatures a l'oficina administrativa. Aquesta última valida les signatures.

La iniciativa ciutadana també es pot donar als districtes (tenint presents les competències de l'assemblea representativa del districte). L'anomenen "petició dels residents" i l'assemblea del districte la considera i l'aprova o desaprova al seu Ple.

Incidència

La iniciativa deriva en referèndum, necessàriament, si assoleix el 7% de signatures de persones amb dret a vot. Si no recull aquestes signatures i només n'aplega 20.000, es tractaria d'una iniciativa d'agenda. Per tant, el grau d'influència depèn dels suports que hagi rebut.

Desenvolupament pràctic

Un dels casos més visibles en els últims anys va ser la iniciativa per a la remunicipalització de l'energia (2013). Els promotors van recollectar prou signatures per convocar un referèndum local, tot i que posteriorment no van aconseguir una concurrència suficient.

La iniciativa "Nova Energia per a Berlín" és impulsada el 2013 per un a coalició de grups associatius progressistes i verds. Més de 50 associacions es van sumar al projecte. També van obtenir el suport dels Verds, el Partit Pirata, l'Esquerra i els socialdemòcrates. Diverses empreses d'energia renovable també van donar suport a la iniciativa. Es tractava de crear una cooperativa de consum amb el suport de les institucions per millorar, abaratir i fer més sostenible la xarxa elèctrica.

A mitjans de 2013, els organitzadors van recollir signatures durant 4 mesos. N'havien de recollir 172.000 (7% dels electors) i en van aconseguir 228.000. D'aquesta manera es van assegurar que la iniciativa passaria a referèndum el setembre de 2013, coincidint amb les

eleccions estatals. No obstant, el govern local va canviar la data al mes de novembre de 2013 perquè el referèndum no estigués contaminat per l'elecció federal.

Més de 600.000 berlinesos van votar a favor (més del 80% a favor de la iniciativa), però només van assolir el 24,1% de participació del total dels electors (sense arribar al 25% requerit).

Tot i que no es va aprovar la mesura, la seva visibilitat va contribuir que l'Assemblea de Berlín adoptés mesures properes a la proposta. A més a més, va contribuir que els debats sobre la producció i distribució d'energia a escala local guanyessin visibilitat (Blanchet, 2014).

Fortaleses

Quan té un suport ampli, la iniciativa legislativa influeix en les polítiques socials, fins i tot quan no ha estat aprovada en el referèndum corresponent. També atorga visibilitat a certes polítiques que aconseguen un intens debat i suport popular.

Febleses

És altament costós per a les entitats impulsores, en termes de recursos, mobilització i feina de recollida de signatures, cosa que no garanteix necessàriament la seva aprovació al referèndum posterior. Per guanyar-lo, també cal realitzar una dura feina de mobilització (per aconseguir un percentatge mínim de votació).

Documentació

Arnold i Freier, 2015/ Blanchet, 2014 / Royo et al., 2011/ Solar, 2016/ [The Constitution of Berlin](#)⁵⁵/ [The navigator of Direct Democracy \(City level\)](#)⁵⁶/ [The navigator of Direct Democracy \(District Citizens' Initiative\)](#)⁵⁷

Fitxa 12. Bogotà (Colòmbia):

Una legislació àmplia però una pràctica reduïda

Resum

La Constitució colombiana de 1991 i la Llei de Participació Ciutadana de 1994 ja preveien la iniciativa legislativa a escala municipal. L'any 2015 el municipi de Bogotà va desenvolupar un reglament per impulsar aquest tipus d'eina de participació. Tanmateix, segons les pròpies autoritats, la iniciativa es feia servir escassament, i l'any 2017 es van introduir noves eines de participació *online* davant la manca d'eficàcia de la primera. El cas de Bogotà ens permet reflexionar sobre una eina de participació impulsada per les autoritats però escassament emprada a la pràctica.

Regulació

Constitució Política de 1991, Article 10, República de Colòmbia / Llei 134 de 1994 per la qual es dicten normes sobre Mecanismes de Participació Ciutadana / Llei Estatutària 1757 de 2015, en matèria de promoció i protecció del dret a la participació democràtica /Projecte d'Acord No. 209 de 2015, pel qual es desenvolupa l'article 66 de l'acord 348 de 2008 en la vessant relacionada amb la presentació de projectes d'acord per part dels ciutadans i les organitzacions socials al consell de Bogotà, districte capital, i es dicten altres disposicions.

Característiques formals

Hi ha iniciatives de diversos tipus segons la legislació general colombiana. Per a la revocació de mandat es requereix el suport d'un nombre de ciutadans censats del 30% dels vots obtinguts per la persona escollida.

La iniciativa a projectes d'acord o ordenances locals (iniciativa legislativa) està prevista des dels anys 90 a la legislació colombiana. Per presentar una iniciativa i que sigui vàlida, s'exigeix la signatura d'un 10% dels ciutadans inscrits al cens electoral municipal. En aquest cas, la iniciativa passa a la Junta de Representants local. Si la Junta no aprova la política proposada, pot passar a un referèndum si així ho decideix la Junta o, alternativament, si s'ha recollit un 20% de signatures (en aquest cas passa necessàriament a referèndum). El representant de la iniciativa ha de ser convocat en tot moment per la Junta local i se l'ha d'escoltar durant tot el tràmit de la iniciativa (validació de signatures, pas a la Junta, conversió en projecte d'acord, etc.) Segons Ramírez (2017), la majoria de les iniciatives d'aquestes característiques no prosperen.

A la normativa s'estableixen, a més a més, preceptes sobre el finançament de la campanya electoral. El Consell Nacional Electoral, per exemple, fixarà anualment els imports màxims de diners que es podran destinar a la recollida de suports, com la quantitat màxima que podrà aportar cada ciutadà, com a mesura per evitar el control d'aquest tipus de mecanismes pels poders econòmics.

Les matèries sobre les que es poden presentar projectes d'acord estan relacionades amb les competències de les juntes municipals. No obstant, existeixen alguns límits importants:

- a) Les que siguin d'iniciativa exclusiva dels alcaldes;
- b) Pressupostàries, fiscals o tributàries;
- c) Relacions internacionals;
- d) Concessió d'amnisties o indults;
- e) Preservació i restabliment de l'ordre públic.

Incidència

En els anys 2014-2015, el Consell de Bogotà no havia rebut cap iniciativa legislativa per a ordenances o projectes d'acord municipals⁵⁸ (vegeu les dades al Projecte d'Acord 145 de 2017). Entre 1994 i 2012, 18 anys després de la Llei de Participació, un estudi de la Missió d'Observació Electoral enregistra tan sols 4 iniciatives ciutadanes a projectes d'acord municipals (i només una d'elles havia estat aprovada) a tota Colòmbia. Tot i que disposem de dades limitades, sembla que l'eina no s'estava fent servir àmpliament al país. Un dels motius per a l'escàs ús de la iniciativa és que a Bogotà la norma és massa exigent: suposa reunir 520.400 signatures en un termini de 6 mesos. Segons reconeixen les mateixes autoritats de Bogotà, el procediment resulta massa costós. A més a més, segons Altman (2010) hi ha una manca de tradició en l'ús d'aquest tipus d'eines *bottom-up*.

La llarga història de guerra i violència a Colòmbia també ha afectat greument la confiança política, la participació i el funcionament dels mecanismes de participació, coartant l'acció col·lectiva (Breuer, 2008b).

Desenvolupament pràctic

L'any 2017, el municipi de Bogotà i la seva Junta de Representants van aprovar un projecte d'acord sobre l'aplicació de les noves tecnologies a la participació. El seu objectiu era aprofundir en la relació administració-societat a través de les TIC, com resposta a l'escàs ús de la iniciativa legislativa, i davant la necessitat d'aplicar canals de proposta directes gestionats a través d'Internet. L'any 2017, per exemple, l'Ajuntament decideix posar en marxa una sèrie de fòrums *online* on els veïns poden presentar suggeriments i propostes de polítiques que arribin directament als òrgans representatius a través d'una plataforma *online* ("Fes part de la ciutat"). Tanmateix, aquests fòrums *online* no disposen de l'eficàcia jurídica i la vinculació de la iniciativa legislativa o de referèndum. No es preveu que els suggeriments hagin de ser revisats necessàriament per les autoritats. Tampoc es disposa si aquestes propostes poden ser individuals o grupals o si han de disposar de suports a la societat. A la mateixa normativa, el Consell s'eximeix d'aplicar aquesta eina *online* a la iniciativa legislativa municipal.

Fortaleses

El cas colombià i, específicament, el de Bogotà, mostren el desenvolupament normatiu sobre la iniciativa en diferents nivells de l'administració. El municipi ha desenvolupat un protocol per facilitar la iniciativa amb un procediment aparentment senzill en termes de fases i organització.

Febleses

La iniciativa legislativa és costosa per als promotors en termes de número de signatures i recursos econòmics necessaris per completar aquesta tasca. No disposem d'estudis en profunditat, però seria interessant conèixer els condicionants polítics que expliquen el poc ús de la iniciativa tenint en compte el context local colombià.

Tal com estableix la normativa de Bogotà de 2015, el consell no es va dotar de recursos administratius addicionals per fomentar aquest tipus d'eina de participació. És a dir, la normativa establia un protocol, però es rebutjava expressament la contractació de personal d'administració per fomentar, assistir o gestionar aquest tipus d'eina.

El procediment d'iniciativa no està dotat d'eines telemàtiques. De fet, davant la manca d'eficàcia de la iniciativa, el Consell de Bogotà va posar en marxa canals telemàtics alternatius, però sense cap vinculació formal.

La iniciativa està sotmesa, igual que en altres casos, a la lògica representativa: si no rep el suport del 20% de signatures (del total del cens electoral municipal), però rep el suport del 10% de ciutadans amb dret a vot, tan sols es trasllada a la Junta de representants, que decideixen sobre el seu destí (aprovada, rebutjada o sotmesa a referèndum).

Documentació

Altman, 2010/ Breuer, 2008b/ Breuer, 2007/ Ramírez Nárdiz, 2018/ Referendos que terminan en nada⁵⁹/ Ley 134, del 31 de mayo de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana⁶⁰/ Ley Estatutaria 1757 de 2015/ Proyecto de Acuerdo 209 de 2015 Concejo de Bogotá D.C.⁶

Fitxa 13. Canberra i el Territori Cabdal (Austràlia):

Una història fallida en l'extensió de la iniciativa a nivell local

Resum

Al Territori Cabdal d'Austràlia (ACT), on està situada la ciutat de Canberra, la iniciativa legislativa es va sotmetre a debat el 1995, 1996 i 2002 com a mesura per afavorir la participació a nivell municipal. La proposta no la va aprovar la cambra legislativa del districte federal però va generar un debat important. Les institucions d'iniciativa municipal no s'han estès a Austràlia, tot i existir algun cas aïllat.

Regulació

Projecte de Llei Community Referendum Act de 1995 i, posteriorment, de 2002, presentat a l'Assemblea Legislativa de l'ATC, Territori Cabdal, Austràlia.

Característiques formals

Els projectes de Llei de 1995 i 2002 són pràcticament similars. Tots dos desenvolupen la iniciativa legislativa al territori de l'ACT, que inclou la capital Canberra i altres municipis petits de l'àrea. Els va proposar el Partit Liberal australià, partit conservador de centredreta. Un dels seus promotors esgrimia que la zona era un bon lloc on llançar la proposta, ja que és un dels territoris més rics del país, amb un major nombre de servidors públics i amb major nivell educatiu. Per tant, calia afavorir la participació social en l'activitat legislativa (Macintyre et al., 2003).

Els projectes de llei inclouen la iniciativa legislativa. Els passos que recull són els següents: en primer lloc, els promotors havien de crear un comitè i redactar una proposta (breu, de 100 paraules). Aquesta es presentava a la comissió electoral local per garantir el compliment de tots els requisits formals. La proposta d'iniciativa l'havien de signar per endavant, almenys, 1.000 electors. Una vegada recollides les signatures, es lliuren a la comissió electoral que les comprova (a través de la selecció aleatòria de 200) i comprova que la proposta fos correcta.

En segon lloc, una vegada passada aquesta primera barrera, començaria la recollida de signatures oficial. La petició ha de recollir les signatures del 5% dels electors i es calcula d'acord amb l'última elecció al territori. Les signatures es recullen en un termini de sis mesos des que es va aprovar la iniciativa. La comissió electoral valida les signatures.

En tercer lloc, els promotors redactarien el Projecte de Llei amb l'ajuda del fiscal general, que acredita finalment que la proposta és adequada per a la seva presentació en l'assemblea legislativa del territori. També nomenen un portaveu que presentarà el projecte a l'assemblea. Aquesta presentació es farà en sis mesos i l'assemblea decideix si aprova la mesura o si, per contra, es rebutja. Si es rebutja, ha de passar necessàriament a consulta pública. Un element cridaner en aquesta fase és que, després de la discussió en l'assemblea legislativa, els promotors poden modificar el projecte inicial per arribar a acords amb els membres de l'assemblea per aprovar la norma sense referèndum. Per tant, hi ha un marge de negociació.

En quart lloc, si l'assemblea no aprova el projecte, se celebraria el referèndum. Segons el projecte, es manté el vot obligatori que ha estat tradicional a Austràlia. La iniciativa guanyaria si aconseguix la majoria de vots. Què succeeix llavors? La iniciativa aprovada torna a l'as-

semblea legislativa que l'aprova com a llei (o la rebutja). És a dir, en certa manera es torna a la fase anterior ja que no s'introdueix el caràcter vinculant del resultat del referèndum.

Incidència

S'han celebrat nombrosos referèndums a nivell federal a Austràlia, però aquests procediments els ha iniciat el govern (Qvortrup et al., 2018: 246-251). La iniciativa local no s'ha generalitzat, amb excepció d'alguns cas aïllat com el municipi de Burnie, on la normativa d'iniciativa legislativa amb èxit (Williams and Chin, 2000: 36). S'han presentat nombrosos projectes en diferents territoris però la majoria no han prosperat (Gregorczyk, 1998).

L'assemblea legislativa no va aprovar els projectes de llei anteriorment esmentats al Territori Cabdal i, per tant, no es van arribar a engegar.

Desenvolupament pràctic

Per què la iniciativa local ha tingut un èxit limitat a Austràlia? D'una banda, hi hauria raons de tipus conjuntural referides a la política local australiana i, en aquest cas, a les relacions partidistes del Territori Cabdal. La proposta d'iniciativa legislativa va rebre el suport del Partit Liberal (centredreta) mentre que el Partit Laborista i els Verds es mostraven reticents a introduir la mesura (Williams i Chin, 2000). Les polítiques d'iniciativa no han aconseguit un suport unànim i cohesionat de cap dels grans partits i les propostes d'iniciativa tendeixen a generar conflicte intern en els partits.

D'altra banda, com assenyalen Williams i Chin (2000), no hi ha consensos sòlids sobre quin model d'iniciativa podria implantar-se a nivell estatal i local. És a dir, les propostes que s'han llançat no solament al Territori Cabdal sinó també a Tasmània o Queensland, incloïen procediments molt diversos. També és possible que, en alguns casos, com en els projectes presentats a l'ACT, els procediments no fossin senzills ni convinents: així, en aquest cas, s'incorporaven dues rondes de signatures per donar suport a la iniciativa, aprovació per l'assemblea territorial, referèndum en cas de rebuig i, de nou, torna a l'assemblea territorial on s'adoptaria la decisió final.

Finalment, com en altres casos, a Austràlia existeixen altres institucions de participació comunitària que serveixen per a la realització de propostes i per al contrast d'opinions amb les poblacions locals. Per exemple, hi hauria els consells consultius en algunes ciutats que serveixen per debatre projectes amb membres d'entitats associatives o amb membres actius i interessats de les comunitats afectades. Les propostes d'iniciativa legislativa són també de caràcter consultiu, competint, en certa manera, amb altres institucions senzilles de consulta, que s'han provat àmpliament.

Fortaleses

Els projectes d'iniciativa legislativa estableixen un nombre baix de signatures en la fase d'iniciació (1.000) i un percentatge de signatures relativament baix per a la validació de la iniciativa (5% de signatures dels votants en les últimes eleccions).

El procediment de negociació previst entre promotors i assemblea podia ser també un espai interessant de negociació, similar al que es produeix moltes vegades en la pràctica en el cas suís.

Febleses

Es tracta de procediments complexos, amb diverses voltes en cada fase: doble volta de signatures de suport, doble pas per la càmera representativa. Malgrat la complexitat del procediment, la iniciativa que s'aprovés en referèndum no seria de compliment obligatori per als legisladors. Per tant, en última instància, la iniciativa és consultiva (a mig camí entre la iniciativa legislativa i d'agenda) i els representants públics prendrien la decisió final. El procediment és molt costós per als rèdits que es poden obtenir (que l'assemblea territorial valori, finalment, una mesura).

Documentació

Hill, 2003/ Macintyre et al., 2003/ Gregorczuk, 1998/ Qvortrup et al., 2018/ Williams i Chin, 2000 /[Community Referendum Bill 1995](#)⁶²/ [Community Referendum Bill 2002](#)⁶³

Fitxa 14. Ciutat Quezón (Filipines):

Una iniciativa pionera al país

Resum

Quezón City (QC) és el municipi més poblat de la Gran Manila amb prop de 3 milions d'habitants, una de les àrees més riques del país. El 2011 s'aprovava per referèndum municipal la primera mesura sorgida d'una iniciativa popular, malgrat disposar de legislació per a això des de 1989.

Regulació

Republic Act No. 6735. An Act Providing for a System of Initiative and Referendum and Appropriating Funds Therefor (1989)

Característiques formals

La iniciativa legislativa es pot produir a nivell de ciutat (àrea metropolitana), de municipalitat o de barri (barangay). A nivell local, només es pot presentar una iniciativa a l'any⁶⁴ i cal que tractin les competències reconegudes a aquesta administració.

Hi ha una fase inicial de proposta a la cambra legislativa. Els promotors requereixen 1.000 signatures a nivell d'àrea metropolitana; per a la municipalitat es requereixen 100 signatures; i per al barri se sol·liciten només 50 signatures. Aquesta proposta inicial permet sol·licitar a la cambra legislativa local el debat, l'aprovació, rebuig, modificació o derogació de qualsevol llei, ordenança o resolució. Per a aquesta proposta, el secretari del municipi pot donar assistència per a la seva formulació. Una vegada els promotors han presentat la proposta, la cambra legislativa pot pronunciar-se en 30 dies prenent alguna mesura sobre aquest tema. Si no hi ha resposta positiva, llavors comença el període pròpiament de recollida de signatures per sol·licitar una mesura o referèndum amb garanties.

En aquest cas, els promotors inicien la recollida de signatures: tenen 90 dies per a l'àrea metropolitana, 60 per al municipi i 30 per als barris. Han de recollir un 10% de signatures d'electors registrats per a l'àrea metropolitana o per al municipi (amb almenys un 3% de

cada districte electoral o cada barri, per garantir que tots els territoris estiguin representats), i també un 10% de signatures d'electors registrats si es tracta d'un sol barri.

Per recollir les signatures, s'obren llocs on hi haurà autoritats que acreditin la validesa de les signatures recollides. Aquests llocs estan en llocs públics com ara edificis oficials. Finalment, les signatures es lliuren a la comissió electoral municipal i aquesta les revisa.

Si s'han aconseguit els requisits de signatures establerts, la comissió electoral municipal ha de convocar a consulta els electors del territori per votar la proposició en un termini de 60 dies per a iniciatives metropolitanes, 45 dies per a municipals i 30 dies per a iniciatives de barris. La comissió electoral local determina quin dia se celebrarà la consulta.

Si la iniciativa guanya per majoria simple, la comissió electoral local passa la proposta a la cambra de representants perquè formalitzin la mesura. El govern local no pot adoptar polítiques contràries en el termini de 6 mesos i aquesta normativa només la poden modificar $\frac{3}{4}$ dels representants de la cambra local.

Incidència

La legislació estatal sobre iniciativa es va introduir el 1989 a Filipines, la qual possibilitava la iniciativa en diferents nivells territorials. Després, es va desenvolupar el 1991 mitjançant les lleis de govern local. No coneixem l'extensió i freqüència de la iniciativa local al país, no obstant això, els mitjans i les autoritats locals reporten només alguns casos recents d'iniciatives a nivell municipal o de barris. El primer cas que va aconseguir totes les signatures requerides i passar el referèndum subsegüent va tenir lloc el 2011 a Miraculosa, un barri de Ciutat Quezón, amb la qual cosa existeixen indicis que poques iniciatives aconsegueixen superar amb èxit tot el procediment establert en la normativa.

Desenvolupament pràctic

La iniciativa es va originar al barri de Miraculosa, al sud de la ciutat, amb prop de 5.000 habitants. L'ordenança tractava sobre un conjunt de mesures relacionades amb la percepció d'inseguretat al barri: contra l'ocupació i l'establiment d'habitatges il·legals, el tràfic de drogues, les persones sense llar i els/les captaires. Es proposaven dues iniciatives que calia votar al mateix temps: implementació de l'ordenança per controlar la proliferació d'*okupes* i captaires i la segona iniciativa sobre el control del tràfic de drogues i l'obertura d'establiments informals.

La iniciativa havia recollert totes les signatures requerides per passar a referèndum (més de 300 en un mes). Després d'això, el maig es va celebrar el referèndum on es van aprovar. No obstant això, el nivell baix de participació en la consulta (només van participar 856 electors dels més de 3.600 registrats al barri) és un indicador negatiu (24'4% de participació). La mesura prosperava amb 465 vots a favor per 384 en contra.

Fortaleses

La iniciativa inclou dues fases: una primera que permet llançar la proposta a les autoritats, la qual cosa s'aconsegueix amb un nivell baix de signatures (50 a nivell de barri i 100 de ciutat). Inclou una segona fase de recollida de signatures pròpiament de cara a una iniciativa que pot aprovar la cambra local o que se sotmet necessàriament a referèndum.

Febleses

En la segona fase, els requisits de signatures són més durs (10% de l'electorat registrat), especialment a nivell municipal o d'àrea metropolitana (on s'introdueixen també requisits de participació territorial com un 3% per subunitat territorial).

Només s'accepta una iniciativa local per any, la qual cosa en restringeix el potencial.

Una altra dificultat afegida pot succeir en el procediment de recollida de signatures en llocs oficials i amb la supervisió d'emissaris públics: això pot introduir garanties en el procés de recollida de signatures, però també pot introduir un element de majors costos, inflexibilitat i lentitud en la recollida, que possiblement expliqui l'ús escàs de l'eina.

Documentació

Republic Act No. 6735⁶⁵/ QC barangay holds 1st successful initiative vs. squatters and drugs⁶⁶/ QC barangay holds first successful referendum⁶⁷/ People's initiative vote held in Quezon City⁶⁸/ Taking civic initiative: Where every citizen is a lawmaker⁶⁹

Fitxa 15. Ginebra (Suïssa):

Una eina de participació tradicional i àmpliament usada

Resum

La iniciativa ciutadana és una institució tradicional a Suïssa a nivell federal, cantonal i municipal. A Ginebra, la iniciativa existeix tant a nivell de cantó (regió) com de municipi. És una eina de participació àmpliament coneguda i s'utilitza habitualment: tots els anys algun municipi de la zona porta a consulta una o diverses mesures impulsades per iniciativa ciutadana. La iniciativa serveix per realitzar propostes legislatives, per derogar normes aprovades pel govern municipal o per sotmetre a referèndum mesures concretes. La iniciativa a Ginebra abasta àmplies competències municipals (fins i tot els pressupostos), però és relativament costosa en termes de recursos econòmics i de l'esforç mobilitzador que suposa recollir les signatures i mobilitzar, posteriorment, de cara a la consulta pública.

Regulació

Constitució del cantó de Ginebra, Chapter II: Communal Referendum, Art. 71-77.

Característiques formals

En el cas de Ginebra (en aquesta fitxa ens cenyim al cas purament local) existeixen dues modalitats d'iniciativa: la iniciativa d'agenda i la legislativa. S'anomenen "Kommunale Volksinitiative" i "Gemeindereferendum".

La iniciativa popular (iniciativa d'agenda) permet proposar mesures al Consell Local perquè deliberi sobre elles. Abans d'iniciar el procés de recollida de signatures, almenys cinc electors han de dipositar la proposta en el Servei de Votacions i Eleccions. Aquest servei verifica que la iniciativa sigui legal i que els promotors siguin electors vàlids. Realitza un control únicament de la "forma" de la iniciativa. Després d'aquesta verificació, es produeix un "avís oficial" i comença la recollida de signatures.

D'acord amb l'art. 36 de la Constitució del cantó, els temes possibles són els següents: béns immobles comunals, vies públiques, treballs d'utilitat pública, planificació urbana, fundacions d'interès comunal públiques o privades, les activitats d'oci, culturals, socials o esportives que desenvolupi la comuna en les seves instal·lacions.

Els promotors tenen quatre mesos per recollectar totes les signatures. En el cas de Ginebra, cal recollir un 4% de signatures dels electors. Aquesta xifra s'ha de situar entre un mínim de 2.400 i un màxim de 3.200 electors. El 2018 són 3.200 signatures d'electors.

El Consell Municipal ha de prendre una decisió sobre la iniciativa (en un màxim de 12 mesos); si l'aprova, elabora una norma. Si no l'aprova, ha de proposar una contrainiciativa (art. 73), és a dir, ha de proposar una alternativa. Així, la iniciativa sempre és de tipus constructiu: condueix el Consell a prendre mesures sobre la temàtica.

La iniciativa legislativa permet sol·licitar al Consell Comunal que celebri una consulta sobre la temàtica. Les signatures es poden recollir fins a 40 dies després que el Consell hagi deliberat sobre la temàtica en qüestió. Així, el Comitè de Promotors envia al Servei de Votacions i Eleccions una proposta de referèndum i recollida de signatures. Aquest servei supervisa que "la forma" sigui la correcta. També els promotors han d'informar l'Ajuntament de la seva intenció de recollir de signatures.

Com en la iniciativa d'agenda, cal recollir un 4% de signatures dels electors, fins a un màxim de 3.200, que són les signatures d'electors necessàries en 2018 (d'un total de 122.715 electors). Una vegada recollides, es dipositaran en el Servei de Votacions i Eleccions per a la seva comprovació. Si s'aconsegueixen les signatures, la mesura passa a referèndum i s'aprova si aconseguix el suport de la majoria absoluta dels votants (més de la meitat del total de vots vàlids)

Incidència

A nivell estatal, la iniciativa popular va sorgir a Suïssa el 1891. La iniciativa de proposta i referèndum és una institució tradicional que existia prèviament en alguns cantons i que aconseguix a centenars de municipalitats (Ruppen, 2004). La iniciativa legislativa i d'agenda s'utilitza freqüentment en els municipis del cantó de Ginebra. En gairebé totes les eleccions federals, de cantó o municipals, se sotmeten a votació simultàniament mesures locals proposades per iniciativa ciutadana.

Segons Serdült i Welp (2012), al voltant d'un 30% de les consultes populars a Suïssa les inicien entitats associatives o col·lectius socials. Els nivells de participació en els referèndums varien molt, però els estudis generals assenyalen que el nivell de participació mitjà ronda el 50% de l'electorat i que s'ha recuperat després de diversos anys d'abstenció creixent (Ruppen, 2004). L'assistència sol ser major en les consultes de tipus local (Buetzer, 2011).

La iniciativa popular és una eina de participació costosa. Per això, la solen promoure organitzacions associatives preexistents, partits polítics o altres grups, i reflecteixen els recursos i les relacions de poder existents en la societat. Així, els costos econòmics de la recollida de signatures són alts: per exemple, s'estima que costa uns 2 francs suïssos recollir una signatura i mobilitzar un votant per a una iniciativa (1 franc suís = 0'88 euros) (Ruppen, 2004).

Desenvolupament pràctic

En el cas de la ciutat de Ginebra, l'últim referèndum per iniciativa popular resulta il·lustratiu. Es va celebrar el juny de 2016 com a reacció a les retallades pressupostàries que s'anaven a produir a la ciutat.

El desembre de 2015 s'havien pres una sèrie de decisions sobre el pressupost de la ciutat que implicaven realitzar ajustos a l'àrea de béns, serveis i compres, així com a l'àrea de subvencions públiques. Per tant, el nou pressupost local avalat pels partits de centredreta preveia una disminució de la inversió pública: particularment, en les subvencions a associacions culturals i socials. Com a reacció a aquest acord, es va promoure una iniciativa legislativa per rebutjar la disminució pressupostària.

En contra de les retallades pressupostàries es van situar els partits d'esquerra, els sindicats (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, SIT) i nombroses entitats associatives de tipus cultural i social. Per als membres del govern, es tractava d'un "sanejament necessari" de les finances locals.

La consulta va tenir com resultat un rebuig de les retallades en aquests capítols pressupostaris. Així, la primera mesura sotmesa a referèndum (contra les retallades a l'àrea de béns, serveis i compres) va rebre un 60% de suport. La segona mesura (contra les retallades en les subvencions socials i de cultura) va rebre el suport de més d'un 61% dels votants. En tots dos casos, la participació va ser del 43'6% de l'electorat.

La votació reactiva per "rebutjar la deliberació" del Consell (així es denomina formalment) havia superat totes les fases. En aquest cas, observem com la iniciativa té el caràcter de "veto-player" (Buetzer, 2011), és a dir, part de la societat s'organitza per vetar una decisió de la majoria governamental (el que podem identificar també com una iniciativa derogatòria).

Fortaleses

La tradició en l'ús de les eines d'iniciativa n'afavoreix el coneixement i la visibilitat pública.

Poden impulsar-se iniciatives legislatives i d'agenda sobre capítols del pressupost municipal que estan vetats en molts altres casos d'iniciativa.

En la iniciativa d'agenda, el fet que el rebuig a la proposta comporti la presentació d'una contraproposta del govern potencia una relació bidireccional amb la ciutadania.

Febleses

Les anàlisis de la iniciativa a Suïssa destaquen els costos econòmics que suposa l'exercici de realitzar una campanya, recollir les signatures necessàries i, si escau, mobilitzar de cara a la consulta pública posterior.

Documentació

Buetzer, 2011/ Kaufman i Waters, 2004/ Ruppen, 2004/ Serdült i Welp, 2012/ [Initiative ou référendum communal](#)⁷⁰/ [Procedimiento de depósito de la iniciativa](#)⁷¹/ [Procedimiento de depósito de la iniciativa de referéndum](#)⁷²/ [Nombre de signatures pour une initiative populaire ou un référendum pour l'année 2018](#)⁷³/ [Les coupes dans le budget 2016 mobilisent la gauche](#)⁷⁴/ [Le peuple refuse à nouveau les coupes dans le budget de la Ville de Genève](#)⁷⁵

Fitxa 16. Richmond (EUA):

Una iniciativa per l'habitatge assequible

Resum

Es tracta d'una iniciativa ciutadana promoguda per una coalició de representants progressistes i grups associatius amb l'objectiu de regular el mercat del lloguer a Richmond, Califòrnia (EUA). La iniciativa va rebre el suport de prou signatures i, posteriorment, es va sotmetre a referèndum amb èxit.

Regulació

La iniciativa ciutadana està regulada en la Constitució de l'Estat de Califòrnia que funciona com a norma general. La iniciativa i el referèndum es regulen en l'article II, secció 11^a, també en el Codi Electoral de Califòrnia, que conté les provisions per a l'elaboració d'iniciatives i per celebrar referèndums municipals en ciutats sense constitució pròpia.

Característiques formals

El marc legal es pot resumir així:

Les iniciatives legislatives per promoure ordenances s'han de lliurar a l'autoritat electoral de la ciutat. Abans de començar la recollida de signatures, els promotors ho han de comunitat a l'autoritat electoral. Aquesta comunicació ha d'explicar la mesura i les seves raons en un màxim de 500 paraules. La petició l'han d'avaluar entre un i tres promotors. Els promotors han de pagar una taxa màxima de 200 dòlars (els preus els estableix el legislador) que es reemborsarà en el termini d'un any, quan l'autoritat certifiqui la "suficiència" de la petició. A més, el fiscal general prepara la pregunta: un títol imparcial i un resum de 500 paraules. Té 15 dies per fer-ho. Qualsevol ciutadà pot proposar esmenes a la seva proposta si justifica que està distorsionada.

Una vegada preparada, la iniciativa s'ha de publicar en els diaris de circulació local o del comtat, també es pot publicitar en llocs públics. En el termini de 10 dies, cal lliurar a l'autoritat electoral el certificat de la publicació de la recollida de signatures i s'inicia el procés.

La recollida de signatures dura 180 dies. El nombre mínim de signatures és, d'almenys, el 10% del total de votants registrats a la ciutat en l'última elecció. En l'estat de Califòrnia, en ciutats amb menys d'1.000 electors registrats, es demanarà el 25% de signatures o almenys 100 votants.

L'autoritat electoral trasllada la petició a la cambra municipal de representants. La cambra ha de fixar tràmit d'audiència amb els promotors i sol·licita informes de diferent tipus (impacte econòmic, legal, financer, etc.). Té 30 dies per realitzar aquests tràmits des que l'autoritat electoral li va lliurar la petició.

Una vegada certificada la iniciativa i validades les signatures per l'autoritat electoral, la cambra legislativa pot adoptar l'ordenança o rebutjar-la i sotmetre-la a votació. Qualsevol ordenança aprovada l'origen de la qual sigui la iniciativa ciutadana o que hagi estat aprovada per referèndum popular, només es pot rebutjar per referèndum popular (secció 9217). No es pot votar una ordenança sobre el mateix tema en un termini de 12 mesos.

Es realitza una convocatòria especial de referèndum per a una ordenança en un termini de 88 dies.

També existeix una regulació similar⁷⁶ per als districtes territorials on també es pot plantejar la iniciativa o el referèndum.

Incidència

La iniciativa l'ha d'aprovar la cambra municipal o s'ha de dur a referèndum, si compleix els requisits legals. La cambra legislativa local ha de considerar-la necessàriament. El caràcter vinculant queda reforçat per la impossibilitat de realitzar una ordenança del mateix tema en el termini de 12 mesos o per la clàusula de votació popular (l'ordenança aprovada per votació popular s'ha de rebutjar o modificar per votació popular). En cas de coincidir en una votació dues ordenances contràries s'aprovaria aquella que tingués major suport.

Desenvolupament pràctic

La iniciativa en l'estat de Califòrnia té més de 100 anys. En aquest cas, destaquem una experiència recent a la ciutat de Richmond per abordar una política local crítica: els preus del lloguer i el mercat d'habitatge. Davant la pujada creixent dels preus de lloguer, una coalició de diversos grups partidistes i associatius de Richmond va presentar una iniciativa per al control públic dels preus del lloguer a la ciutat. Aquesta iniciativa es va registrar el 23 de febrer de 2016.

La iniciativa la va subscriure Gayle McLaughlin, representant política i membre del Partit Verd de Califòrnia. També la va presentar l'associació Tenants Together, Right to the City, Alliance of Californians for Community Empowerment (ACCE), Richmond Progressive Alliance, Association of Nurses i altres grups associatius, veïnals i sindicals. La iniciativa legislativa va rebre el suport d'una coalició nodrida d'ONG, grups de recerca, col·lectius veïnals i organitzacions de justícia social que coincidien a analitzar l'habitatge com un dels problemes centrals. Anteriorment, la cambra de representants havia aprovat una iniciativa semblant, però la Lliga de Propietaris (Californian Apartment Association) havia aconseguit frenar-la per via judicial.

Segons els seus promotors, prop de la meitat dels habitants de Richmond són llogaters. Així, l'objectiu principal de la mesura és controlar la pujada dels preus i promoure l'estabilitat en l'allotjament, com a via per fomentar la seguretat vital i comunitària. Com a mesures concretes, es vol establir un comitè d'experts local que proposi un preu màxim al lloguer en els habitatges sotmesos a regulació, procediments públics de reclamació per part dels inquilins i prohibició del desnonament lliure i injustificat.

La mesura necessitava, aquest any, almenys 4.189 signatures. Es van presentar més de 5.000 signatures a l'autoritat electoral i va passar a votació per referèndum el novembre de 2016. Finalment, la iniciativa ("Local Rent Control") es va aprovar per 21.380 vots a favor i 11.378 en contra.

La mesura legislativa va entrar en vigor, sense demora, el desembre de 2016. No obstant això, l'associació de propietaris (Califòrnia Apartment Association, CAA) va impugnar l'ordenança per ser contrària a la Constitució i a altres lleis estatals. La impugnació la va rebutjar la jutgessa del comtat i la CAA va retirar la demanda el maig de 2017.

Fortaleses

Igual que en altres casos nord-americans, el caràcter senzill, pautat i vinculant de la iniciativa és una de les seves fortaleses. La iniciativa l'ha d'aprovar la cambra de representants o s'ha de sotmetre a votació popular, la qual cosa és un incentiu important per dur a terme el costós procés de recollida de signatures.

També és una fortalesa la transparència del procediment, que està molt taxat en la normativa (per exemple, el paper de la fiscalia, de la cambra de representants o dels promotors).

Febleses

La desigualtat econòmica suposa un obstacle important. No obstant això, es pot superar. Com a mostra, aquest cas. Per exemple, en la iniciativa “Local Rent Control”, alguns mitjans locals explicaven que la coalició favorable al control dels lloguers va recaptar 80.000 dòlars per realitzar la seva campanya, mentre que l'associació de propietaris (CAA) va comptar amb 500.000 dòlars. La desigualtat de recursos, en aquest cas, no va ser obstacle per a la victòria de la coalició pro llogaters, a pesar de comptar amb menys recursos econòmics.

Documentació

[Rent control measure ballot in Richmond](#)⁷⁷/ [Rent Control Advocates Claim to Have Enough Signatures for November Ballot Measure](#)⁷⁸/ [Housing Policy and Belonging in Richmond](#)⁷⁹/ [The struggle for renter protections in Richmond moves forward](#)⁸⁰

Fitxa 17. Sant Antonio (EUA):

Una iniciativa impulsada pel “Workers Defense Project”

Resum

A Texas, més de 300 municipis permeten la iniciativa legislativa per a la proposta de mesures o polítiques concretes. Són les anomenades “ballot measures”⁸¹. En aquest cas, l'estat de Texas ha aprovat una llei perquè les ciutats texanes puguin incloure en els seus reglaments iniciatives ciutadanes per a la reforma dels mateixos (o constitucionals) i per proposar polítiques concretes.

Regulació

La regulació de la iniciativa a Sant Antonio se situa a la [Sant Antonio City Charter](#)⁸², Art. IV, Sec. 34-44.

Característiques formals

Les característiques bàsiques de la iniciativa són:

Les iniciatives legislatives versen sobre les competències municipals excepte aquelles que prohibeix la Llei (apropiació privada de diners, imposició de taxes i impostos, reconèixer el sufragi de col·lectius o persones, preus públics, zonificació o rezonificació de propietats). Perquè una iniciativa sigui vàlida es requereix el 10% de signatures dels electors, comptant el cens de les últimes eleccions municipals.

Les peticions es registren en l'oficina del secretari de la ciutat ("City Clerk"). El secretari certifica o acredita les signatures recollides i el lliurament validat a la cambra de representants municipal. Si troba defectes en les signatures, pot demanar que se solucionin en un termini de 20 dies.

La cambra de representants local pot aprovar la mesura o convocar un referèndum. Quan la cambra rep una petició, es considera obligatòriament i es disposa en agenda una audiència pública amb els promotors. Independentment de la valoració de la cambra, han de prendre una decisió en un màxim de 60 dies. Així, té 60 dies per convocar la votació de la petició sigui en una elecció independent o conjunta amb un altre tipus d'eleccions. Una vegada decideixen, tenen un mínim de 30 dies i un màxim de 90 perquè es produeixi el referèndum.

Si la iniciativa l'aproven la majoria d'electors en referèndum, es considera una ordenança de la ciutat. L'ordenança no es pot esmenar fins a 6 mesos després de la seva aprovació.

Incidència

La iniciativa l'ha de considerar obligatòriament la cambra local si compleix els requisits establerts. Si s'aprova per majoria en el referèndum, entra en vigor com una ordenança més de la ciutat. No es pot modificar ni revocar fins a passats 6 mesos des de la seva aprovació.

Per tant, la iniciativa, a pesar dels costos de la recollida de signatures, pot ser molt eficaç tant si l'aprova la cambra local com si se sotmet a referèndum popular.

Desenvolupament pràctic

Un dels casos recents de major transcendència a Texas ha estat l'ordenança "Working Texans for Paid Sick Estafi" a la ciutat de Sant Antonio. Aquesta iniciativa d'ordenança consisteix en la introducció de la baixa per malaltia remunerada en els negocis de la ciutat de Sant Antonio. Segons els seus promotors, més del 40% dels treballadors/es de la ciutat no compten amb el dret a baixa per malaltia retribuïda. D'aquesta manera, si entrés en vigor l'ordenança, els/les treballadors/es es beneficiarien d'un sistema de dies de baixa per malaltia (pròpia o dels membres de la seva família) remunerats. El nombre de dies de què gaudirien varia segons la grandària de l'empresa, però es podrien tenir 6-8 dies de permís remunerat (que cal calcular, segons el nombre d'hores treballades en aquesta empresa). Aquests dies són acumulables d'un any a un altre. La mesura afectaria uns/unes 130.000 treballadors/es.

El període de recollida de signatures de suport va acabar a la fi de maig de 2018, quan es van aconseguir 144.000 signatures i es van lliurar al secretari de la ciutat. S'estima que es requerien, segons la llei, unes 60.000-70.000 signatures, per la qual cosa la recollida va ser tot un èxit. Part de la recollida de signatures es va fer *online*.

El més destacable és que el procés de recollida, que va durar dos mesos, el va impulsar un conjunt d'organitzacions sindicals i socials de base: l'AFL-CIO (American Labor Federation) i altres organitzacions com, Sant Antonio Central Labor Council, UNITE HERE, United Food and Commercial Workers, organitzacions juvenils com Young Activi Labor Leaders (YALL), MOVE, etc. A més de la mobilització, la iniciativa va rebre el suport del senador demòcrata i home de negocis Beto O'Rourke, la qual cosa segons els mitjans locals la va fer encara més popular.

El juliol el secretari va certificar la validesa de les signatures i va lliurar la proposta a la cambra local (City Council). Es va produir una intensa batalla política ja que els lobbys em-

presarials, diversos col·lectius d'advocats i els grups republicans van mostrar la seva oposició enfront d'una iniciativa similar aprovada a la ciutat d'Austin. No obstant això, el mes d'agost, finalment, la cambra local va aprovar la mesura. Es preveu que hi haurà una nova batalla legal en els propers mesos sobre la nova ordenança local.

Fortaleses

La fortalesa principal d'aquesta eina és el caràcter vinculant, la qual cosa és un incentiu per a les organitzacions impulsores enfront del treball costós de recollecció d'un nombre tan elevat de signatures (10%), més de 100.000 en el cas de Sant Antonio.

El procediment és senzill i transparent, igual que a Califòrnia (vegeu [fitxa 10](#) i [16](#)) es troba molt taxat i desenvolupat en la normativa. També les matèries no incloses estan clarament establertes en la normativa. La distribució de competències en l'àmbit local permet aquest tipus de continguts de tipus econòmic i redistributiu, la qual cosa en altres marcs competencials seria complicat. Efectivament, un dels avantatges d'aquest cas i d'altres nord-americans és l'amplitud temàtica i l'impacte polític, econòmic i social de les propostes que es poden presentar.

Febleses

Com en el cas de Richmond, la recollecció de signatures i el possible referèndum posterior estan sotmesos a la disponibilitat de recursos i a les desigualtats socials. Com deia una de les portaveus d'aquesta iniciativa: "els lobbys contraris a la iniciativa (patronal i Partit Republicà) comptaran, a priori, amb més recursos per informar i promoure la seva postura contrària". En canvi, la coalició d'organitzacions socials que promou la iniciativa explica, a priori, amb recursos limitats per desenvolupar la seva campanya a favor dels permisos remunerats, problema que s'accentua si tenim en compte que els principals afectats (i potencials suports) són treballadors/es amb recursos baixos. Malgrat això, aquesta iniciativa ja ha estat aprovada favorablement en altres ciutats com Austin i, finalment, també a Sant Antonio.

Documentació

[Laws governing local ballot measures in Texas](#)⁸³/ [Working Texans for Paid Sick Estafi \(Working Texans\)](#)⁸⁴/ [Coalition Launches Paid Sick Leave Campaigns in San Antonio, Dallas](#)⁸⁵/ [Organizers Exceed the Number of Signatures Needed for Paid Sick Estafi Referendum](#)⁸⁶/ [Activists Take Paid Sick Leave Fight to San Antonio with 144,000 Signatures](#)⁸⁷/ [San Antonio Council Approves Paid Sick Leave Ordinance](#)⁸⁸

Fitxa 18. Portland (EUA):

Una eina de participació tradicional i consolidada

Resum

La iniciativa legislativa és una eina de participació tradicional tant a l'estat d'Oregon com a la ciutat de Portland. Oregon ha estat innovador en matèria d'iniciativa a través de la "Citizens' Initiative Review", que inclou fòrums deliberatius en el procés. A la ciutat de Portland, aquest mètode encara no s'ha incorporat, però la iniciativa es troba pautada detalladament, existeix una àmplia informació sobre el seu procediment i podem trobar una multitud de casos recents, més o menys reeixits. Fins i tot la reforma de l'Estatut o Constitució local segueix un procediment similar al de proposta de mesures legislatives.

Regulació

La iniciativa està regulada pel codi Portland City Code Section 2.04.040.

Característiques formals

La iniciativa legislativa, com en altres casos, serveix per proposar mesures regulatòries concretes o per proposar referèndums sobre una mesura. Es disposa d'una informació accessible i detallada a la [web de la ciutat](#)⁸⁹.

En primer lloc, els electors poden fer una sol·licitud d'iniciativa a l'Oficina de l'Auditor Municipal (City Auditor) per via presencial o per correu electrònic. La signaran un màxim de 3 promotors. Els promotors poden sol·licitar l'assistència de l'oficina per redactar la sol·licitud i la proposta d'iniciativa. En la sol·licitud s'ha d'incloure una proposta de data en cas de sol·licitar referèndum (les iniciatives només es poden votar en els dies d'eleccions a representants). Les propostes poden tractar modificacions de l'Estatut o Constitució municipal. En cinc dies, l'oficina emet una resolució sobre la validesa i legalitat de la iniciativa.

Tot això s'ha d'enviar al fiscal de la ciutat per preparar la pregunta (City Attorney). El fiscal té 5 dies per redactar-la. La legislació inclou també un termini per reclamar, tant per als promotors com per al públic, si la pregunta no es considera adequada d'acord amb la llei. La pregunta es publicarà a la web de l'Oficina de l'Auditor.

En segon lloc, hi ha la recollida de signatures. Abans que es produeixi, l'oficina de l'auditor ha de validar les fulles de signatures, la fulla d'informació i el Comitè de Promotors. La revisió d'aquests documents és molt important perquè la recollida de signatures compleixi tots els requisits legals. Després d'això, els distribuïdors poden començar a recollir les signatures. Els distribuïdors o fedataris que recullen signatures han de complir també amb un protocol per fer-ho (existeixen multes per incompliment).

Les iniciatives requereixen, almenys, un 9% de les signatures dels electors de l'última elecció municipal. Segons dades oficials, des de maig de 2018 fins a 2020, el nombre de signatures requerit és de 37.638. Les signatures s'han de dipositar, almenys, 4 mesos abans de l'elecció prevista, si se sol·licita un referèndum.

En tercer lloc, hi ha el dipòsit de les signatures que es fa a l'Oficina Electoral Local (una secció de l'Oficina de l'Auditor). Tenen 30 dies per comprovar totes les signatures. Es poden utilitzar mètodes estadístics de mostreig per comprovar-les. L'oficina comprova la iniciativa o no (pot reclamar algunes signatures addicionals als promotors, si el nombre de signatures validades és insuficient).

Finalment, la iniciativa passa a la cambra de representants local. La cambra pot aprovar-la i es convertirà en llei, o bé, la pot rebutjar i llavors passa directament a referèndum. La cambra de representants pot sotmetre a consulta, el mateix dia, una contraproposta.

Incidència

La iniciativa legislativa és una pràctica relativament freqüent a la ciutat. Per exemple, en la dècada de 2000 a 2010, una iniciativa ciutadana per reformar l'Estatut de la ciutat va prosperar aconseguint les signatures suficients per ser sotmesa a referèndum. En 2002, la iniciativa anomenada "Good Government", que tractava de modificar la composició de l'executiu local, va perdre en referèndum. No obstant això, com veurem a continuació, la reivindicació ha romàs en alguns col·lectius veïnals.

La majoria de mesures de democràcia directa que es duen a terme a la ciutat són top-down, per exemple, consultes proposades pel govern, les quals es produeixen amb major freqüència que la iniciativa.

La iniciativa local s'emmarca en una pràctica estatal d'innovació en matèria d'iniciativa ciutadana. De fet, Oregon ha desenvolupat un sistema d'iniciativa denominat "Citizens' Initiative Review", que combina el procés d'iniciativa amb la realització de fòrums deliberatius on es distribueix informació i la població discuteix les mesures d'iniciativa que van a ser sotmeses a referèndum (vegeu [fitxa 21](#)).

Desenvolupament pràctic

La iniciativa a Portland i a l'estat d'Oregon és una institució amb una llarga trajectòria.

El 2015 l'Oficina de l'Auditor Municipal va aprovar una iniciativa que reprenia, en part, la proposta de reforma de l'Estatut municipal de 2002. L'objectiu, igual que en aquesta iniciativa, era canviar el model de govern municipal: l'alcalde composaria el seu executiu i la cambra de representants seria, fonamentalment, una cambra de representació territorial (triada pels 7 districtes). Amb això, els promotors, veïns de barris perifèrics de la ciutat, pretenien que els membres de la cambra de representants no es triessin a nivell de ciutat sinó pels districtes, vinculant la representació a les comunitats territorials.

La proposta es va dir "Portland Community Equality Act" i va rebre la certificació per recollir signatures el mes de setembre de 2015. Havia de recollir les signatures pertinents (31.345) per a juliol de 2016, quatre mesos abans de les eleccions.

El problema d'aquesta iniciativa era que, segons els mitjans locals, els electors de Portland havien rebutjat aquesta mesura, almenys, set vegades en consulta local, les dues últimes el 2002 i el 2007. És a dir, la iniciativa ciutadana s'havia presentat, insistentment, en nombroses ocasions sense recaptar, finalment, el suport majoritari de l'electorat local.

No obstant això, en alguns districtes de la ciutat se seguia mantenint el sentiment d'exclusió política, la qual cosa afavoreix la persistència d'aquesta proposta. En aquest cas, la proposta provenia d'un grup de veïns de l'est de la ciutat que denunciaven la concentració de la representació política i dels recursos al centre de la ciutat. Demanaven, així mateix, una major descentralització en la gestió urbana.

La iniciativa, després de més de 8 mesos de recollida de signatures, no havia recollit el 10% de les signatures necessàries per validar-se. Per tant, no va arribar a prosperar cap a la cambra representativa local o cap al referèndum. És possible que la repetició de la iniciativa i la derrota en consultes prèvies desmotivés la participació i el suport social.

Fortaleses

La iniciativa a Portland compta amb una considerable tradició institucional, tant a la ciutat com a nivell estatal. L'eina de participació té una llarga història, la qual cosa permet un co-neixement ampli i una familiaritat per part de la població.

Febleses

Les reivindicacions històriques –com el model de representació territorial de la iniciativa esmentada requereixen de canals de participació alternatius una vegada s'han rebutjat en referèndum. És a dir, una vegada que una mesura ha passat per un o diversos processos d'ini-

ciativa i s'ha derrotat en el procés de recollida de signatures o en el referèndum, és possible que quedi desprestigiada o que quedi la impressió que la majoria de la societat no l'aprova.

Documentació

[Portland City Code Section 2.04.040. Guia per a la iniciativa ciutadana^{90/}](#) [Pla to change Portland's government to 9-member City Council with district representation passes hurdle^{91/}](#) [East Portlanders seek equality, dramatic government^{92/}](#) [District Elections and Good Government⁹³](#)

Fitxa 19. Hèlsinki (Finlàndia):

Un procediment fàcil en format

Resum

La iniciativa ciutadana a nivell local va guanyar enormes facilitats el 2013 des que es va engegar una plataforma online per a la presentació d'iniciatives. Aquesta plataforma agilita la difusió, la validació de les signatures i inclou informació actualitzada de l'estat de la iniciativa. Una enorme varietat de propostes s'ha adreçat a l'Ajuntament d'Hèlsinki des de llavors: des de la construcció d'un nou carril bici fins a un referèndum sobre la construcció d'una gran mesquita a la ciutat. Aquesta facilitat en el llançament de propostes es combina amb el control final per part de la cambra de representants.

Regulació

La iniciativa està regulada en la Llei de govern local (Local Government Act 1995/365).

Característiques formals

La iniciativa d'agenda per introduir polítiques a debat és possible sobre les competències de la ciutat. Es desenvolupa fonamentalment a través d'un servei online dedicat a això (Kuntalaisaloite.fi), impulsat pel Ministeri de Justícia per a les ciutats.

La iniciativa l'han d'impulsar residents amb dret a vot. Per llançar aquesta iniciativa han d'aconseguir un 2% de signatures dels residents amb dret a vot a la ciutat. Una vegada ho aconsegueix, es converteix en matèria de "interès" per a la cambra de representants local. Tenen un termini de 6 mesos per discutir la qüestió.

La recollida de signatures es pot fer via online, a través de la plataforma ja esmentada, o via presencial, en aquest cas, les signatures es lliurarien a l'Oficina de Registre Municipal.

També es pot produir la iniciativa de referèndum, per sol·licitar una consulta sobre una política. En aquest cas, es requereix un 5% de signatures dels residents amb dret a vot. Finalment, l'assemblea local decideix si el referèndum s'ha de dur a terme o no.

En tots dos casos, cal informar els promotors de les decisions adoptades sobre les seves iniciatives.

Incidència

El dret a iniciativa està present en la legislació local fins a des de finals dels anys 70. La implementació de mitjans online es va produir el 2013. A través de la web els residents poden fer les seves propostes, recollir suports (signatures de residents amb dret a vot) i seguir el resultat del debat en la cambra local (si la mesura s'ha aprovat o no).

A Hèlsinki, concretament, la implementació d'aquest sistema online va produir un augment de les propostes. Així, si el 2012 s'havien registrat 9 iniciatives locals, el 2013 s'havien proposat 30. Aquest mecanisme també el va establir en altres ciutats el Ministeri de Justícia. Segons els mitjans locals, el procediment online havia facilitat la recollida de signatures en comparació amb l'esforç de recollectar-les presencialment. A més, les signatures es validen de forma ràpida ja que la plataforma inclou eines per a la identificació online ("e-signatura"), amb el suport del Ministeri de Justícia (Susha i Grönlund, 2014).

Desenvolupament pràctic

A la web estatal es poden seguir les diferents iniciatives locals, el seu procés de recollecció de vots i el seu estat. Es pot, per tant, veure quines iniciatives s'han produït a Hèlsinki, quins han prosperat i s'han enviat a la cambra local. Les iniciatives més votades des de 2014 van ser una proposta de manteniment d'un aeroport de la ciutat (Malmi Airport) i una altra per a la construcció d'una línia de carril-bici (ambdues amb més de 10.000 suports). Una de les propostes que ha suscitat major debat públic recentment ha estat la iniciativa per realitzar un referèndum sobre la construcció de la Gran Mesquita d'Hèlsinki.

La proposta per construir la mesquita va transcendir el 2015. El projecte estaria finançat per una fundació de la casa real de Bahréin (Fòrum Islam i Societat). La mesquita, de grans dimensions, ocuparia un antic espai industrial de la ciutat, prop de les barriades amb major població de religió musulmana. No obstant això, per procedir a la construcció es necessitava el permís de l'Ajuntament (City Council), ja que la fundació reclamava un espai públic per al seu projecte sense ànim de lucre.

El debat públic sobre el projecte reapareix a principis de 2017, amb vista a la discussió que es donaria en la cambra de representants de l'Ajuntament a la primavera. De fet, la discussió va reaparèixer als debats previs a les eleccions municipals d'aquest any. En aquest context, el candidat de la Coalició Nacional i la candidata del Finns Party es van mostrar en contra del projecte. En contraposició, la candidata de la Lliga Verda es mostrava a favor "en principi" de la construcció de la mesquita. S'obria així un escenari clàssic de "guerra cultural" entre posicions d'esquerra i dreta, entorn de la construcció de la mesquita.

Després de les eleccions d'abril, un nou govern de centredreta arribava a la ciutat. Amb vista a la decisió municipal sobre el projecte i el solar, a principis de novembre s'engegava una iniciativa ciutadana per rebutjar el projecte de la gran mesquita i per sol·licitar un referèndum sobre la qüestió. Una de les promotores era una reconeguda pintora i una altra una assistent del Finns Party (Pia Kopra). La iniciativa va recollir més de 1.200 suports, una quantitat petita en comparació amb les iniciatives més reeixides (12.000 suports). No passaria el mínim de signatures requerit per arribar a la cambra municipal. Així i tot, servia com a eina per difondre la campanya antimesquita i com a mostra de suport a les posicions partidistes contràries al projecte.

La iniciativa plantejava dos arguments principals: primer, el finançament per a la mesquita provindria principalment de la monarquia de Bahréin, que s'identifica amb l'Islamisme radical. Segon, la mesquita inclouria serveis d'oci, esport i temps lliure, i els signants s'oposen a infraestructures segregades segons l'adscripció religiosa.

El desembre de 2017 el projecte es discutia en la comissió de desenvolupament urbà de la ciutat, abans d'arribar al ple de l'Ajuntament. Aquesta comissió rebutjava per unanimitat vendre un solar públic a la mesquita. Així, els promotors retiraven el projecte de moment amb la intenció de reformular-lo.

En aquest cas, la iniciativa de referèndum tindria un paper marginal ja que el centre de la discussió política se situava en el consistori i en els representants dels partits polítics. No obstant això, la iniciativa va servir als actors socials i partidistes més compromesos amb el rebuig de la mesquita: a) per mobilitzar els seus seguidors; b) per estendre la campanya i la informació que qüestionava el projecte; c) com a eina d'acció col·lectiva i protesta.

Fortaleses

La plataforma online establerta pel Ministeri de Justícia agilita la presentació d'iniciatives, la difusió i recollida de signatures, així com la validació (i-signatura) dels individus signataris.

Els requisits baixos quant a nombre de signatures estimulen la proposta d'iniciatives, encara que només prosperen en alguns casos i arriben a la cambra de representants que, en última instància, pren la decisió sobre la mesura concreta o sobre el referèndum.

Febleses

En última instància, la iniciativa està subordinada a la decisió dels representants municipals, sigui en les iniciatives d'agenda com en les iniciatives de referèndum. Com assenyala Büchi (2011), la iniciativa té un fort component consultiu.

Documentació

Büchi, 2011/ Susha i Grönlund, 2014/ Christensen et al., 2017 / Informació sobre la Local Government Act 1995/365⁹⁴/ Web del servei d'iniciativa⁹⁵/ Website eases progress of citizens' municipal initiatives/ Bahrain royals contributing to Hèlsinki mosque pla⁹⁶/ Finns Party Hèlsinki chair: Grand mosque is welcome⁹⁷/ Hèlsinki's grand mosque project still has a long way to go, reminds project manager⁹⁸/ Finnish minister says new 'grand mosque' plans could pose 'security risk'⁹⁹/ Mirage: Why Hèlsinki's 'Grand Mosque' Disappeared¹⁰⁰

Fitxa 20. Cracòvia (Polònia):

Una reacció enfront d'un gran esdeveniment esportiu

Resum

A Polònia, existeix la possibilitat de la iniciativa de referèndum a nivell local. El 2014 un referèndum en Cracòvia va cridar l'atenció de la premsa internacional: una plataforma local recollia milers de signatures online i el govern es veia obligat a convocar un referèndum sobre la participació en els Jocs Olímpics d'Hivern de 2022. En aquest, una part significativa de la població va rebutjar participar en aquest esdeveniment esportiu.

Regulació

Llei de règim local de 8 de març de 1990, que estableix el referèndum per iniciativa ciutadana.
Llei de referèndum local de 2001 i estatuts municipals.

Característiques formals

A Polònia, la iniciativa de referèndum es va incloure en la *Llei de règim local* de 1990 i, posteriorment, en la *Llei de referèndum local* de 1991 i de 2000 (Piasecki, 2011). La iniciativa la im-

pulsen 5 electors registrats en el cens de la ciutat, també organitzacions o partits registrats amb activitat comunal. Els iniciadors tindran 60 dies per recollir totes les signatures vàlides. La sol·licitud d'un referèndum requereix el suport del 10% de signatures dels electors.

La iniciativa s'envia a la comissió electoral provincial. Aquesta en revisa els aspectes legals i formals tan preceptivament com en la validació de signatures posterior. Una vegada validades, la iniciativa passa a la segona fase: la realització del referèndum. La comissió electoral provincial i l'Ajuntament faciliten tot el procés (per exemple, establint els col·legis electorals).

Perquè el resultat del referèndum sigui vàlid requereix almenys un 30% d'electors del total del cens (un 60% de participació en cas de revocatoris del govern local). Perquè s'aprovi, la mesura ha d'aconseguir la majoria simple. En referèndums sobre taxes municipals es requereix una majoria qualificada.

D'acord amb Piasecki (2011), la legislació estatal no estableix la iniciativa ciutadana legislativa per proposar polítiques o d'agenda, però tampoc la prohibeix. Així, alguns estatuts locals incorporen aquest tipus d'iniciativa (Sidor, 2012) però és un tipus de democràcia directa poc utilitzat (Piasecki, 2011). Per exemple, a Breslàvia la carta municipal estableix la iniciativa legislativa per a ordenances locals a través d'una petició signada per 300 electors (d'una població total de més de 600.000 habitants). Les iniciatives d'aquest tipus es refereixen a matèries locals (per exemple, l'increment de llicències per a la venda d'alcohol) o a qüestions socials (per exemple, sol·licitar a l'alcalde que negociï amb les autoritats estatals els impostos sobre l'herència). També a Varsòvia el 2008 es va engegar la iniciativa legislativa popular: 3.000 electors poden iniciar-la, passant a la cambra local per a la seva valoració.

Incidència

Segons estudis recents, la iniciativa de referèndum no és el tipus de democràcia directa més utilitzat a Polònia i predominen altres eines com la iniciativa revocatòria (vegeu [fitxa 3](#)). Aquest revocatori, en ocasions, comença per iniciativa ciutadana.

Pel que es refereix a la iniciativa legislativa o de proposta de polítiques, no coneixem estudis a Polònia a part d'aquells que en destaquen l'infradesenvolupament.

Recentment, es va produir un referèndum local a Cracòvia contra una política municipal crucial per al país, que va adquirir visibilitat mediàtica. Es tractava d'una mena d'iniciativa derogatòria no formalitzada. Aquest referèndum derogatori no va començar –estrictament parlant– per una iniciativa, sinó que va ser una campanya de recollida de signatures independent d'una plataforma allò que va motivar que el govern local celebrés la consulta.

Desenvolupament pràctic

El 2012 Cracòvia es va presentar com una de les ciutats candidates a albergar els *Jocs Olímpics d'Hivern* de 2022. Al costat de Cracòvia hi havia altres candidates com Oslo o Estocolm. No obstant això, dos anys després, Cracòvia cau de la llista de candidats després d'un referèndum local on part de la població va mostrar la seva contrarietat a la implicació en aquest macroesdeveniment esportiu.

El 2012 l'Ajuntament de Cracòvia i el Comitè Olímpic polonès decideixen optar a la candidatura per als Jocs Olímpics d'Hivern. L'entusiasme inicial es plasmava en els mitjans locals i nacionals, però aviat van començar a donar veu a altres actors crítics que mostraven dubtes sobre els beneficis de l'esdeveniment esportiu.

Enfront de la candidatura municipal, es va crear una plataforma urbana anomenada “Krakow Against Games” (Vargas-Tetmajer, 2016). A més de performances, concentracions i manifestacions, la plataforma va recollir més de 7.900 signatures online de suport a la campanya. Va ser una estratègia de protesta clau que va visibilitzar definitivament la plataforma i el seu discurs antiJocs. No es va tractar d’una iniciativa ciutadana formalitzada en les institucionals locals i provincials, sinó que era una estratègia d’acció col·lectiva reactiva, en contra de l’acord municipal de participar en el macroesdeveniment (aspecte derogatori). Els motius de suport a la campanya van ser principalment econòmics: la inversió pública excessiva, la candidatura augmentaria el deute municipal, es destruirien algunes zones verdes i es construirien infraestructures poc útils segons la percepció d’una part de la població (Pasquinelli, 2015).

Malgrat haver aprovat la candidatura el 2012, el govern municipal es va comprometre a realitzar un referèndum sobre la participació en els Jocs Olímpics. El govern va defensar públicament una postura favorable a l’esdeveniment. Finalment, el referèndum es va celebrar el maig de 2014 al costat de les eleccions europees i van votar al voltant del 35% dels electors. Més d’un 69% dels votants es va manifestar en contra d’aquesta candidatura.

Fortaleses

Encara que no es tractés d’una iniciativa ciutadana, sinó d’una estratègia d’acció col·lectiva, la recollida de signatures va servir per reaccionar enfront d’una política municipal que resultava ser impopular. En aquest sentit, la recollida de signatures pot ser útil com a estratègia de defensa enfront de polítiques impopulars, com a mesura de control sobre els governs municipals i també com a font d’informació pels decisors públics. Facilitar els canals d’iniciativa ciutadana i donar-los a conèixer pot ser una forma d’establir vies més formalitzades de relació amb l’administració pública a través d’unes regles més transparents.

Febleses

En aquest cas, en no haver-se produït la formalització de la iniciativa ciutadana, la decisió de convocar un referèndum va recaure fonamentalment en la voluntat del govern municipal. No va ser necessari formalitzar les signatures com a iniciativa de referèndum per exercir influència sobre els decisors públics. No obstant això, en altres casos, aquesta formalització serà necessària per obtenir eficàcia: només si existeix un procediment formalitzat per sol·licitar el referèndum, s’aconseguirà aquest resultat.

La plataforma va recollir les signatures telemàticament, mitjançant una plataforma online. Si les iniciatives ciutadanes no compten amb aquesta possibilitat, es poden percebre com més costoses i optar per altres vies de protesta informals.

Documentació

Kozłowska, 2015/ Pasquinelli, 2015/ Piasecki, 2011/ Sauer, 2013/ Sidor, 2012/ Vargas-Tetmajer, 2016

Fitxa 21. Oregon (EUA): Citizens' Initiatiu Review, una iniciativa suplementada amb fòrums deliberatius

Resum

El 2010 el govern d'Oregon va engegar una nova pràctica lligada a la iniciativa ciutadana: es farien una sèrie de fòrums deliberatius per elaborar un dossier d'informació per a l'electorat, com a mesura prèvia a la celebració dels referèndums. La mesura es va donar a conèixer com "Citizens' Initiative Review Panels" (CIR). Se seleccionarien diversos grups de votants, conformant una mostra representativa de la població, per deliberar durant diversos dies i recopilar en un dossier els arguments a favor i en contra de les iniciatives. Aquest model de fòrum deliberatiu s'ha incorporat en altres estats com Califòrnia, Colorado o Washington.

Regulació

House Bill 2895: 2895 (ch. 632), 2009, Session of the Oregon State Legislature.

Característiques formals

La normativa es marcava l'objectiu de revitalitzar la iniciativa ciutadana promocionant un debat públic més informat. Amb aquesta finalitat, s'engegarien fòrums deliberatius per discutir les iniciatives ciutadanes sobre regulacions estatals. Aquests fòrums estan formats per electors triats a l'atzar, els quals rebran informació de diversos punts de vista i discutiran les mesures durant diverses sessions. Després d'això, redactarien una "Carta dels Ciutadans", la qual s'inclou en el dossier d'informació sobre la iniciativa que se sotmet a referèndum. Aquest dossier s'envia a les cases dels electors i les electores.

La normativa establia alguns detalls addicionals sobre aquests fòrums: estarien formats per una mostra d'entre 18-24 votants registrats, es farien 5 reunions durant 5 dies consecutius, seria facilitat per una ONG amb experiència en la matèria i en labors de dinamització i s'escriuria una carta final amb quatre seccions d'arguments i contraarguments. La carta inclou també una valoració o acord final de la majoria de panelistes.

La mesura va ser inicialment un programa pilot però va ser implementada de manera permanent a partir de 2011, amb l'aprovació dels partits majoritaris de l'estat.

Incidència

En 2010 dos fòrums van ser impulsats per discutir dues iniciatives ciutadanes: una per incrementar les penes de presó per la comissió reiterada de crims greus i per la conducció reiterada sota els efectes de l'alcohol; i la segona sobre l'ús mèdic de la marihuana. Els panelistes, en tots dos casos, van escriure les "Cartes Ciutadanes" respectives amb els arguments i contraarguments que estimaven que els votants havien de conèixer. L'experiència es va consolidar a Oregon i també s'ha estès a altres estats (Gastil, Richards i Knobloch, 2014).

Aquest nou dispositiu partia de la preocupació que els electors, en ocasions, podrien no tenir prou informació o informació correcta sobre les mesures que calia votar en referèndum (vegeu Gastil, Richards i Knobloch, 2014, sobre els efectes de la CIR). Amb la "Carta dels Ciutadans" es pretenia suplementar la iniciativa amb informació addicional elaborada per altres votants, contrarestant així les possibles manques informatives.

Uns dels primers efectes va ser l'augment de la informació sobre els "Citizens' Initiative Review Panels". En una enquesta realitzada el 2010, al voltant d'un 25% de les persones entrevistades coneixia la nova iniciativa deliberativa abans de l'enviament estatal de la Carta dels Ciutadans. Després de la distribució d'aquesta informació, al voltant del 42% coneixia el projecte de fòrums deliberatius.

Respecte a la formació d'opinions, en el cas de la iniciativa sobre les penes associades a delictes greus, la informació elaborada pels fòrums va ajudar un 30% dels enquestats a formar les seves opinions sobre aquest tema. En la iniciativa sobre el consum mèdic de drogues, un nombre menor d'enquestats van manifestar sentir-se influïts per la nova informació oferta pels fòrums (18%).

Desenvolupament pràctic

Des del punt de vista de la deliberació que es va donar en els fòrums, Knobloch et al. (2013) fan una valoració positiva. Aquests autors van escriure una sèrie d'informes sobre l'experiència deliberativa dels participants i el seu desenvolupament pràctic. Podem destacar alguns elements de l'engegada de la nova eina:

En primer lloc, després d'analitzar l'experiència dels participants i les pròpies observacions dels investigadors, es va valorar que la iniciativa havia servit per sospesar millor els pros i contres de la mesura. Es va valorar en menor mesura l'aprenentatge de nous arguments o la identificació dels valors subjacents a les iniciatives, aspectes que probablement els participants ja coneixien per endavant. En segon lloc, en el desenvolupament dels fòrums, es va valorar com a excel·lent la igualtat en la participació (intervenció), la consideració dels diferents arguments i el respecte mutu, elements relacionats amb l'exercici d'una facilitació cuidada durant les sessions. Finalment, i de manera molt destacada, es va valorar el desenvolupament d'un procés no coercitiu on els participants van poder elaborar les decisions de manera raonada.

Segons Knobloch et al. (2013), aquests estàndards de deliberació que consideren adequats es van aconseguir gràcies a la incorporació d'una sessió prèvia d'entrenament deliberatiu (sobre com discutir les qüestions); la mescla de formats de discussió en grups petits i en plenari; i la inclusió de sessions de pregunta-resposta amb actors interessats en les temàtiques i observadors del procés.

Fortaleses

Si una de les crítiques que es realitza freqüentment a l'ús de la iniciativa i del referèndum es refereix als problemes en la distribució d'una informació adequada i plural, aquest tipus de fòrum deliberatiu pot servir per complementar la informació proveïda a través d'altres mitjans com les institucions estatals, els mitjans de comunicació, els partits polítics, els propis promotors i els detractors de les iniciatives.

Els fòrums deliberatius generen un document-resum dels punts a favor i en contra d'una proposta concreta, escoltant, debatent i incorporant els diferents punts de vista. Poden actuar, per tant, com un contrapès als actors interessats i/o amb capacitats majors per conformar l'opinió sobre el tema (per exemple, a través de l'accés als mitjans o en impulsar campanyes amb més recursos econòmics).

Febleses

En alguns casos, la informació que ofereixen els fòrums no constitueix un material addicional significatiu, no sent diferent o més influent que la informació disponible a través d'altres mitjans, quan han representat un cost en temps, esforç i diners. Potser seria pertinent reservar aquesta eina per a aquelles iniciatives en les quals es prevegi una major necessitat de complementar la informació.

Documentació

Gastil i Knobloch, 2010 / Gastil et al., 2014 / Knobloch et al., 2013 / House Bill 2895¹⁰¹

6. Conclusions

La iniciativa ciutadana representa una eina participativa complexa i desigual, complexa atès que existeixen models i procediments molt diferents. Desigual perquè la seva presència, desenvolupament i resultats varien enormement entre regions i països. En aquest estudi hem intentat conèixer millor la realitat de la iniciativa ciutadana local, els debats sobre les seves potencialitats i riscos, la seva cartografia i les seves característiques més rellevants. Hem combinat una visió general del tema, amb l'anàlisi de 21 experiències i les aportacions de 20 persones expertes en la matèria.

A través d'aquest treball s'han anat abordant nombrosos debats, il·lustrats amb casos més i menys reeixits. A partir d'aquesta revisió, plantejem una sèrie d'idees sobre elements que considerem rellevants per garantir que els esforços de l'administració per obrir vies de participació en aquesta línia i de la ciutadania per posar-les en pràctica resultin fructífers i generin dinàmiques virtuoses. Davant la crisi de les institucions polítiques, la iniciativa ciutadana es presenta com una oportunitat, entre moltes altres, d'enfortir la connexió entre la ciutadania i les institucions que la representen. Dissenyada malament, també pot tenir l'efecte contrari.

Abans d'entrar en qüestions específiques, és important remarcar que no existeixen fórmules màgiques per garantir l'èxit d'un model d'iniciativa ciutadana, allò que funciona en un lloc pot fracassar en un altre (i al contrari). El context és, en aquest sentit, fonamental, tant a nivell social (com és aquesta comunitat que es vol escoltar) com polític (quin és l'entramat participatiu institucional en el qual s'insereix la iniciativa). Sense perdre de vista aquesta rellevància de cada idiosincràsia, ens limitem a assenyalar alguns punts que una bona regulació i bones pràctiques haurien de considerar acuradament.

Per a què es pot tenir iniciativa

El primer punt que cal considerar són els objectius als quals pot apuntar la iniciativa. A part de l'objectiu intrínsec de cada tipus d'iniciativa (proposar legislació, debats, referèndums, derogar lleis o revocar càrrecs), els temes que pot incloure poden ser estrictes o amplis. En el cas de les revocatòries és menys rellevant, encara que pot estar subjecte l'alcalde, tot el govern, membres individuals o fins i tot càrrecs públics designats. En la resta de les iniciatives esdevé un aspecte central. No és el mateix obrir un procés participatiu que pugui tractar qualsevol tema que establir restriccions importants, sent la més limitant (i bastant comuna) la que assenyala als diners, impeding afectar el pressupost municipal. D'una banda, deixa fora elements centrals per als interessos de la ciutadania. De l'altra, depèn de com estigui especificat el tema, pot obrir la porta a l'ambigüitat, atès que gairebé qualsevol proposta podria tenir un efecte pressupostari en cas de ser aprovada.

Quant a l'abast intrínsec de cada tipologia, la iniciativa d'agenda és la menys garantista, atès que la seva vinculació amb la presa de decisions es limita a promoure un debat en la càmera de representació, que pot ser perfectament ignorat o desestimat. En aquest cas, té molt menys sentit limitar els temes que cal incloure en la proposta. Una iniciativa d'agenda amb poques garanties no es diferencia gaire d'altres mecanismes més informals: en qualsevol lloc la ciutadania pot recollir signatures i lliurar-les a les autoritats per a la seva consideració. La diferència pot raure en un establiment clar del procés de debat públic i les vies de resposta, així com en la possibilitat que els seus promotors/es participin en el procés de delibe-

ració, sense vot però amb veu. Si, a més, el debat s'obre al conjunt de la ciutadania, aquesta eina es podrà percebre com més útil que altres vies d'expressió de demandes.

Requisits d'acord amb els objectius

La resta d'iniciatives, que de resultar reeixides generalment sí tenen un efecte directe en el procés de presa de decisions, resulten intrínsecament més atractives per canalitzar l'acció col·lectiva. Aquesta rellevància decisòria de cada tipus d'iniciativa sens dubte ha d'anar lligada als requisits que es defineixen per a la seva engegada. En termes de cost-benefici, com més benefici (canvi substantiu) pugui generar una iniciativa, més costos estaran disposats a assumir els possibles impulsors, i viceversa.

Aquests requisits perquè una iniciativa demostrï un suport rellevant fan referència al nombre de signatures requerides, els llocs on es poden recollir o el temps per reunir-les i, en cas de donar lloc a un referèndum, la condicions perquè el resultat sigui vinculant. Al seu torn, aquests elements han de considerar-se de forma relacionada. D'una banda, la combinació del nombre de signatures requerit (sigui un percentatge o un absolut) amb el període per recaptar-les. Un llindar alt no té sentit amb període curt. D'altra banda, els requisits de les signatures i els del referèndum. Uns requisits molt laxos per avalar els resultats d'un referèndum (en l'extrem, una majoria simple sense llindar mínim de participació) podrien ser sostenibles si els requisits per al lliurament de signatures són molt estrictes i funcionen com a filtre de la majoria de propostes. Amb aquesta opció, en principi, es limitaria el nombre de referèndums que cal realitzar pels costos d'aconseguir-ho, però el seu alt grau de vinculació podria ser suficient per fomentar l'ús de l'eina. Amb una combinació invertida, requisits laxos per a les signatures (poques i en molt temps) es podrien lligar a un referèndum més exigent (amb llindar de participació i de vots favorables a la proposta).

Informació i expectatives

En molts casos, sorgeix la pregunta de per què no s'utilitzen eines posades a la disposició de la ciutadania com les iniciatives ciutadanes. D'entrada, per descomptat, cal que la ciutadania conegui l'existència d'aquests instruments, les seves potencialitats i requisits bàsics. I, al marge d'això, la resposta a la pregunta probablement vingui, en part, per una avaluació negativa de l'equilibri entre els costos que implica activar la iniciativa per als efectes que pugui tenir. Aquest balanç entre grau de vinculació amb les decisions públiques i els requisits perquè prosperi és important per fomentar que s'impulsin demandes ciutadanes i l'eina tingui sentit (en lloc d'optar per altres vies d'expressió de demandes), mentre al mateix temps no es doni lloc a un sobreús d'aquesta via participativa saturant el procés polític o donant possibilitats excessives d'influència a petites minories, amb els costos i el desgast que això suposaria.

Correcció de desigualtats

En considerar els costos de la participació, una eina per a la canalització de demandes ciutadanes ha de tenir en compte les desigualtats existents en la societat. No suposa el mateix esforç iniciar un procés de recollida de signatures per a un grup de persones o una associació petita que per a una organització amb grans recursos econòmics i accés als mitjans de comunicació. En aquest sentit, resulta pertinent que el disseny de les iniciatives incorpori elements per compensar aquesta situació desigual com, per exemple, suport tècnic o de difusió. En cas de produir-se un referèndum, aquestes desigualtats es projecten en les

possibilitats de fer campanya a favor i en contra de la proposta, amb la qual cosa també és aconsellable incorporar mesures, tant per potenciar i donar visibilitat a la campanya com, potser, per limitar els recursos econòmics invertits en ella per cada bàndol.

Plataformes online

Un últim element per destacar en relació amb els costos de la participació apunta a les noves tecnologies. Les plataformes *online* possibiliten clarament una recollida de signatures més senzilla i oberta. En alguns casos, s'ha comprovat que també serveixen per implicar sectors tradicionalment exclosos de la participació institucional, com les persones més joves. Així mateix, a través de la web les campanyes de recollida de signatures es poden complementar amb espais de debat i flux d'informació, encara que inevitablement aquestes només arribaran a determinats sectors de la societat.

Processos transparents

A fi que les iniciatives ciutadanes puguin contribuir a reduir la desconfiança cap a les institucions polítiques, una qüestió fonamental és garantir la transparència en tot el procés. Això significa establir regles clares i detallades des del principi fins al final del recorregut d'una proposta, així com un sistema garantista de rendició de comptes. La incorporació de figures independents per incidir en diferents fases pot ser rellevant en aquest sentit, especialment per permetre als impulsors d'una iniciativa que responguin davant decisions de l'administració que no es comparteixin (com, per exemple, en cas de desestimar-se una proposta de recollida de signatures adduint que el tema no compleix els requisits estipulats en la normativa).

Convergència electoral

Una de les preocupacions en relació amb la democràcia directa remitent al perill de sobrecarregar la ciutadania amb massa convocatòries electorals. Per evitar-ho, diverses experiències mostren la pertinència de fer convergir diverses qüestions en una mateixa cita electoral, agrupant propostes ciutadanes i convocatòries d'eleccions a representants. Fent convergir, així, les dinàmiques representatives i la democràcia directa i evitant una saturació de convocatòries i espais participatius.

Iniciatives amb debat

Finalment, volem fer referència a la qualitat del debat. Sovint es contraposen la participació i l'apoderament que es pot aconseguir mitjançant la democràcia directa amb la deliberació o un procés de debat pausat, ben organitzat i que pugui donar lloc a solucions menys dicotòmiques que el resultat d'un referèndum. Per tractar de reduir aquesta dicotomia, algunes experiències d'iniciativa estan dissenyades com un procés amb diverses fases que permeten una relació més rica entre impulsors d'una proposta i administració. Per exemple, en una iniciativa legislativa, amb una primera recollida de signatures per inscriure una proposta, que es debat amb representants públics per possibilitar un acord, abans d'iniciar la segona fase de recollida de signatures que culminaria en referèndum. Al seu torn, davant la proposta ciutadana en ocasions el govern pot incloure una contraproposta en el referèndum, habilitant diverses opcions perquè la ciutadania decideixi. De cara a aquest últim moment de la votació, també és important habilitar canals d'informació entre els diferents sectors implicats i la ciutadania.

Combinació amb altres eines

Aquesta combinació entre participació i deliberació es pot potenciar combinant la iniciativa ciutadana amb altres eines. La Citizens' Initiative Review (vegeu [fitxa 21](#)) serveix com a exemple, on una iniciativa legislativa, amb promotors i detractors, pot combinar-se amb jurats ciutadans que escolten les parts, debaten i elaboren un document informatiu per contribuir als posicionaments de cara a la votació final. També la incorporació dels promotors durant tot el procés, des que s'inicia una petició fins que arriba a la votació o fins i tot es tradueix en polítiques concretes, pot enfortir aquesta relació entre ciutadania i institucions públiques.

En definitiva, una iniciativa ciutadana no es pot considerar de forma aïllada. Ha de concebre's i dissenyar-se en relació amb el conjunt d'eines participatives, incloent-hi els diferents models d'iniciativa que aquesta comunitat prevegi. En cas contrari, poden acabar desvirtuades. Per exemple, si en un municipi únicament s'habilita la iniciativa revocatòria, o la resta d'iniciatives es dissenyen de manera que són massa costoses i/o poc vinculants, davant una normativa municipal que trobi rebuig entre la ciutadania, aquest desacord pot portar a optar directament per intentar revocar el govern, en comptes d'iniciar un procés per derogar aquesta mesura o proposar alternatives. Per tant, la iniciativa ciutadana s'ha de concebre com a part d'una bastida d'instruments relacionats (Okamoto i Serdült, 2016; Takanobu, 2000).

La iniciativa com a escola de democràcia

Tampoc no és pertinent avaluar una iniciativa ciutadana de forma puntual, sinó que més aviat hauria de concebre's com a part d'un procés que implica aprenentatge i evolució. La trajectòria de les experiències de democràcia directa importa: com més temps passa, més conegudes són aquestes eines i s'utilitzen de forma més adequada. En aquells llocs on aquestes experiències compten amb més recorregut i estan dissenyades mitjançant una combinació adequada entre requisits de validació i efectes en el procés polític, generalment funcionen i obtenen una valoració positiva per part de la ciutadania. Allí on no existeixen o compten amb menor experiència, les iniciatives ciutadanes poden iniciar un camí on ciutadania i administració apropin vies d'interrelació i se submergeixin en un procés d'aprenentatge, tant per participar activament com per ser més receptius.

Annex: Llistat de persones expertes consultades

Taula A 1. Llistat de persones expertes consultades i institució

Nom	Institució
Alejandro Montbrun	Consultor
Alicia Lissidini	Universidad Nacional de San Martín
Brigitte Geissel	Goethe University Frankfurt
Bruno Kaufmann	Swiss Democracy Foundation
Caroline Morris	Queen Mary, University of London
Céline Colombo	University of Zurich
Francisco Soto Barrientos	Universidad de Chile
Henrik Serup Christensen	Åbo Akademi University, Turku
Jo Saglie	Institute for Social Research, Oslo
Jan Erling Klausen	Universitetet i Oslo
John Gastil	Pennsylvania State University
Maija Setälä	University of Turku
Mike Davies	SMART Harare
Ming Zhuang	Participation Center, China
Neliana Rodean	University of Verona
Nenad Stojanovic	Université de Genève
Orestes Suárez Antón	Parlament Europeu
Sandra Hincapié	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México
Víctor Cuesta	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Yan Guzman Hernández	Universidad de La Habana

Bibliografía

- Adamiak, A. L. (2011): "Direct democracy in local politics in Norway", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*. Springer Science & Business Media.
- Agger, A. i Lund, D. H. (2017): "Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3): 17-37.
- Alacio García, R. Y. (2017): "Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación", *Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4: 231-254.
- Altman, D. (2010): Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?, *Perfiles latinoamericanos*, 18(35): 9-34.
- Angeyo, J. S.; Byanyima, M. S.; i Okello Oryem, A. L. (2008): "Direct democracy in the Republic of Uganda", en Beramendi, V., Ellis, A., Kaufman, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T. i Svensson, P.: *Direct democracy: the International IDEA handbook*. IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Aranda Álvarez, E. (2006): "La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular", *Revista Española de Derecho Constitucional* 26 (78): 187-218.
- Arnold, F., i Freier, R. (2015): "Signature requirements and citizen initiatives: Quasi-experimental evidence from Germany", *Public Choice*, 162(1-2): 43-56.
- Arques, F. (2017): "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica". Treball preparat per a la seva presentació en el 9è Congrés Llatinoamericà de Ciència Política, organitzat per l'Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de juliol.
- Arques, F. (2014): "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel sub-nacional: un recurso latente e ignorado", *C2D Working Paper Series*, 46/2014.
- Asatryan, Z., Baskaran, T., Grigoriadis, T., i Heinemann, F. (2016): "Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism", *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3): 801–820.
- Bednarz, H. (2013): "The development of direct democracy mechanisms in Poland". *C2D Working Paper Series*, 44. Aarau: Centre for Research on Direct Democracy.
- Beramendi, V., Ellis, A., Kaufman, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T. i Svensson, P. (2008): *Direct democracy: the International IDEA handbook*. IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Berg, C., Carline, P., Kaufmann, B., Leinen, J., i Wallis, D. (2008): *Initiative for Europe Handbook. The guide to transnational democracy in Europe*. Brussels: IRI Publication.
- Blanchet, T. (2014): "Struggle over energy transition in Berlin: How do grassroots initiatives affect local energy policymaking?", *Energy Policy*, 78: 246-254.
- Bowler, S. (2004): "Recall and representation: Arnold Swarzenegger meets Edmund Burke", *Representation*, 40(3): 200-212.
- Breuer, A. (2008a): "The problematic relation between direct democracy and accountability in Latin America: evidence from the Bolivian case", *Bulletin of Latin American Research*, 27(1): 1-23.
- Breuer, A. (2008b): "Policymaking by referendum in presidential systems: Evidence from the Bolivian and Colombian cases", *Latin American Politics and Society*, 50(4): 59-89.
- Breuer, A. (2007): "Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies", *Democratization*, 14(4): 554-579.
- Büchi, R. (2011): "Local popular votes in Finland – procedures and experiences", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.

- Buetzer, M. (2011): "Second-order direct democracy in Switzerland: How sub-national experiences differ from national ballots", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., y Laitinen, E. (2017): "The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting?", *Scandinavian Political Studies*, 40(4): 411-433.
- Collins, R. B. i Oesterle, D. (1995): "Structuring the Ballot Initiative: Procedures that Do and Don't Work", *University of Colorado Law Review*, Vol. 66, 47.
- Cronin, T. E. (1989): *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge and London: Harvard University Press.
- Cuesta López, V. (2017): "El referéndum europeo: la decisiva intervención de los soberanos nacionales en el proceso de integración", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 899-928.
- Cuesta López, V. i Presno Linera, M. (2017): "El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5).
- Dalton, R. J. i Weldon, S. A. (2005): "Public images of political parties: A necessary evil?", *West European Politics*, 28:5: 931-951
- Donovan, T., Tolbert, C. J., i Smith, D. A. (2009): "Political engagement, mobilization, and direct democracy", *Public Opinion Quarterly*, 73(1): 98-118.
- Durso, R., Craig Jenkins, J., Martin, A., y Stearmer, M. (2018): "How to study political activists: A petition survey approach", *Social Science Research*, 73: 207-220.
- Eldridge, R. D. (1997): "The 1996 Okinawa referendum on US Base reductions: one question, several answers", *Asian Survey*, 37(10): 879-904.
- Emnid (2013): Umfrage des Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid im Auftrag von FOCUS, November.
- Erne, R. (2004): "Direct Democracy in Italy", en Kaufmann, B., i Waters, M. D.: *Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R.; i Jarque, M. (2010): "Mecanismos de participación ciudadana", en Canto Chac, M. (comp.): *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores.
- Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., i Alarcón, P. (2012): ¿Democracia sigilosa en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos, Madrid: CIS.
- Ganuzá, E. i Font, J. (2018): ¿Por qué la gente odia la política?, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- García Cuadrado, A. (1991): "El derecho de petición", *Revista de Derecho Político*, 32: 124.
- García Majado, P. (2017): "La Configuración de la Iniciativa Legislativa Popular: Resistencias y Soluciones", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 1041-1057.
- Garrett, E. (2004): "Democracy in the wake of the California Recall", *University of Pennsylvania Law Review*, 153, pàg. 239-284.
- Gastil, J., i Knobloch, K. (2010): "Evaluation report to the Oregon state legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review", *Unpublished report, University of Washington, Seattle, WA*.
- Gastil, J., Richards, R. C., i Knobloch, K. (2014): "Vicarious deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review influenced deliberation in mass elections", *International Journal of Communication*, 8: 62-89.
- Geissel, B. (2017): "Direct democracy and its (perceived) consequences: The German case", en Ruth, S. P., Welp, Y. i Whitehead, L. (eds.): *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Colchester: ECPR Press.

- Geissel B. i Jung, S. (2018): "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation", *Democratization*, 25(8): 1358-1378.
- Gerber, E. R. (1996): "Legislative response to the threat of popular initiatives", *American Journal of Political Science*, 40(1): 99-128.
- Gómez Fortes, B. i Font, J. (2015): *Cómo votamos en los referéndums*, Madrid: La Catarata-Fundación Alternativas.
- González Mora, R. (2017): "Ley de Referéndum: Reflexiones a diez años de su promulgación", *Revista de Derecho Electoral*, (23), 10.
- Gonzalo, M.A. (2017): "Participación ciudadana y actividad parlamentaria", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 1018-1040.
- Gordon, T. M. (2004): *The local initiative in California*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Gregorczyk, H., (1998): *Citizens Initiated Referenda*, Queensland Parliamentary Library, Publications and Resources Section.
- Guzmán Hernández, T. Y. (2017): "Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica", *Perfiles latinoamericanos*, 25(50): 103-127.
- Hevia de la Jara, F. (2010): "La iniciativa legislativa popular en América Latina", *Convergencia*, 17(52): 155-186.
- Hevia de la Jara, F. (2007): *La iniciativa legislativa popular en América Latina*, Santiago, Chile XXI.
- Hill, L. (2003): "Democratic deficit in the ACT: Is the citizen initiated referendum a solution?", *Australian Journal of Social Issues*, 38(4): 495-512.
- Hincapié, S. (2017): "Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina", *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, (21): 37-62.
- Holland, A. C., i Incio, J. (2018): "Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals", *Comparative Political Studies*, 26 de setembre.
- House of Lords (2010): "Referendums in the United Kingdom", Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009--10, HL Paper 99.
- Igarashi, A. (2006): "Japan – Against Oppressive National Policies: Rebellion by the People", en J. Hwang (ed.): *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei: Taiwan Foundation for Democracy: 311-322.
- Inglehart, R. (1991), *El cambio cultural*, Madrid: CIS.
- Jain, P. C. (1991): "Green Politics and Citizen Power in Japan: The Zushi Movement", *Asian Survey*, 31(6): 559-575.
- Jasiewicz, K. i Jasiewicz-Betkiewicz, A. (2014): "Poland", *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 53: 250-256.
- Kaufmann, B. (2011): "Sweden: Better late than never. Towards a stronger initiative right in local politics", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Kaufmann, B., i Waters, M. D. (eds.) (2004): *Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press.
- Każmierczak, T. (2011): Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. [W:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa: 83-84.
- Kersting, N. (2018): "Africa", en Qvortrup, M. (ed.): *Referendums Around the World*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

- Kersting, N. (2009): "Direct democracy in Southern and East Africa: Referendums and initiatives", *Journal of African elections*, 8(2): 1-22.
- Knobloch, K. R., Gastil, J., Reedy, J., i Cramer Walsh, K. (2013): "Did they deliberate? Applying an evaluative model of democratic deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review", *Journal of Applied Communication Research*, 41(2): 105-125.
- Kozłowska, M. (2015): "Future of Winter Olympic Games in the Context of Ongoing Application Process to Host Winter Olympic Games 2022, Study Case: Cracow Bid", *Current Issues of Tourism Research*, 4(2): 27-37.
- Láštic, E. (2011): "Slovakia – restricted direct democracy in local politics", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Le Duc, L. (2002): "Opinion change and voting behavior in referendums", *European Journal of Political Research*, 41: 711-732.
- Linares Lejarra, S. (2017): "Democracy, Epistemic Value, and Political Equality: a New Model of Epistemic Participatory Democracy", *Ethics & Politics*, XIX, 2: 247-283.
- Lissidini A. (2008): "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades", en Lissidini, A.; Welp, Y. i Zovato, D.: *Democracia directa en America Latina*, UNSAM-C2D-IDEA, Prometeo, Buenos Aires.
- López Rubio, D. (2017): "El control de constitucionalidad de la 'legislación popular'", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 929-956.
- Lupia, A., i Matsusaka, J. G. (2004): "Direct democracy: new approaches to old questions", *Annual Review of Political Science*, 7: 463-482.
- Macintyre, C., Williams, J. M., i Williams, J. (Eds.) (2003): *Peace, Order, and Good Government: State Constitutional and Parliamentary Reform*, Wakefield Press.
- Madariaga Méndez, L. (2018): "La iniciativa ciudadana europea como expresión del principio democrático: ¿ir por lana y salir trasquilado? El caso de la Sentencia del Tribunal General en el asunto T-754/14", *Revista Española de Relaciones Internacionales*, (9): 140-168.
- Marques, A. i Smith, T. B. (1984): "Referendums in the Third World", *Electoral Studies*, 3(1): 85-105.
- Matsusaka, J. G. (2010): "Popular control of public policy: A quantitative approach", *Quarterly Journal of Political Science*, 5(2): 133-167.
- Matsusaka, J. G. (2008): *For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Matsusaka, J. (2003): *The Initiative and Referendum in American Cities: Basic Patterns*, Washington, D.C.: Initiative and Referendum Institute.
- Micotti, S., i Bützer, G. (2003): "Municipal democracy in Switzerland: General view, institutions and experiences in the cities 1990-2000", Rapport de recherche FNS/SNF.
- Morales Arroyo, J. M. (2017): "La práctica de la iniciativa legislativa en el constitucionalismo español reciente", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8(2): 87-104.
- Mulgan, A. G. (2000): "Managing the US base issue in Okinawa: a test for Japanese democracy". *Japanese Studies*, 20(2): 159-177.
- Nežmah, B. (2011): "Direct democracy in Slovenia – poor practice at the local level", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Numata, C. (2006): "Checking the center: popular referenda in Japan", *Social Science Japan Journal*, 9(1): 19-31.
- Okamoto, M., Ganz, N., i Serdült, U. (2014): *Direct Democracy in Japan, c2d Working Papers Series 47*, Aarau: Centre for Democracy Aarau (ZDA).

- Okamoto, M. i Serdült, U. (2016): “Recall in Japan”, Paper prepared for presentation at the 24 IPSA World Congress, Poznan, Poland, July 22-28.
- Paddy McGuire (2008): “Direct democracy in Oregon”, en Beramendi, V., Ellis, A., Kaufman, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T. & Svensson, P.: *Direct democracy: the International IDEA handbook*, IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Paonessa, M. L. (2007): “La iniciativa popular como estrategia de participación”, IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pasquinelli, C. (2015): “The Olympics Bidding Process: A Matter of Branding?”, *CritCom: A Forum for Research & Commentary on Europe*, May 22.
- Pateman, C. (2012): “Participatory democracy revisited”, *Perspectives on politics*, 10(1): 7-19
- Pérez Alberdi, M. R. (2017): “El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía”, *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 1058-1081.
- Pettit, P. (2012): *On the People's Terms*, Cambridge University Press.
- Piasecki, A. K. (2011): “Twenty years of Polish direct democracy at the local level”, en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Podolnjak, R. (2015): “Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum. Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia”, *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 26: 129-149.
- Primo, D. M. (2010): “The Effect of Initiatives on Local Government Spending”, *Journal of Theoretical Politics*, 22(1): 6-25.
- Quaranta, M. (2015): *Political protest in Western Europe*, Springer.
- Quintero Ortega, R. T. (2014): “Iniciativa Legislativa Popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, juny: 137-162.
- Qvortrup, M.; Morris, C. M; i Kobori, M. (2018): “Australasia”, en Qvortrup, M. (ed.): *Referendums Around the World*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Ramírez Nárdiz, A. R. (2018): “Breve estudio comparado de la democracia participativa en Colombia y España”, *Revista de Derecho de la UNED*, 21: 433-453.
- Rodean, N. (2017): “La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma”, *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 1116-1143.
- Rourke, J.; Hiskes, R. P. i Zirakzadeh, C. (1992): *Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendums*, Boulder, Co: Lynne Rienner.
- Royo, S., Yetano, A., i Acerete, B. (2011): “Citizen participation in German and Spanish local governments: A comparative study”, *International Journal of Public Administration*, 34(3): 139-150.
- Ruppen, P. (2004): “Direct Democracy in Switzerland”, en Kaufmann, B., y Waters, M. D.: *Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press.
- Ruth, S.; Welp, Y. i Whitehead, L. (eds.) (2017): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester: ECPR Press.
- Sánchez, Y. G. (2013):” La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *Panorama Social*, 17: 59-69.
- Sauer, A. (2013): “The system of the local self-governments in Poland”, *Asociacion of International Affairs*, Research Paper 6.
- Schiller, T. (2011a): “Local Direct Democracy in Europe—a comparative overview”, en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.

- Schiller, T. (2011b): "Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state", en Schiller, T. (ed.) *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Schneider, C., i Welp, Y. (2015): "Diseños Institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224): 15-43.
- Schneider, C., i Welp, Y. (2011): "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur", *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40): 21-39.
- Schwarz, A. (2012): "The love parade in Duisburg: lessons from a tragic blame game", en Schwarz, A. M. i Pratt, C. B. (eds.): *Case studies in crisis communication: international perspectives on hits and misses*, New York/London: Routledge.
- Seo, H. (2017): *Reaching out to the people? Parliament and citizen participation in Finland* (Doctoral Dissertation). Tampere: Tampere University Press.
- Serdült, U. (2018): "Switzerland", en Qvortrup, M.: *Referendums Around the World*, Basingstoke: Springer.
- Serdült, U. (2015): "A dormant institution – history, legal norms and practice of the recall in Switzerland", *Representation, Journal of Representative Democracy*, 51 (2): 161-172.
- Serdült, U. i Welp, Y. (2017): "The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum", en Ruth, S., Welp, Y. i Whitehead, L.: *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, ECPR Press.
- Serdült, U. i Welp, Y. (2012): "Direct Democracy Upside Down", *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1): 69-92.
- Setälä, M. i Schiller, T. (eds.) (2009): *Referendums and representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*, London/New York: Routledge.
- Sidor, M. (2012): "The Process of Enhancing Citizens' Participation in Local Government in Poland", *Socialiniai tyrimai*, (3), 28.
- Smith, D. A., i Tolbert, C. (2004): *Educated by initiative: The effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American states*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smith, M. L. (2011): "Local Direct Democracy in the Czech Republic", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Solar M. (2016): "Direktdemokratische Verfahren in Berlin und Hamburg – Die institutionellen Rahmenbedingungen", en: *Regieren im Schatten der Volksrechte*, Springer VS, Wiesbaden.
- Sonenshein, R. (2006): *Los Angeles: Structure of a city government*, Los Angeles: League of Women Voters of Los Angeles.
- Soto Barrientos, F. (2017): "Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 1144-1159.
- Stiftung, B. (2011): *Demokratie vitalisieren - politische Teilhabe stärken*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Stiftung, B. i Baden-Württemberg, S. (2014): *Partizipation im Wandel*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Suárez Antón, O. (2017): *La iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*, tesi doctoral, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.
- Suksi, M. (1993): *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff publishers.
- Susha, I., i Grönlund, Å. (2014): "Context clues for the stall of the Citizens' Initiative: lessons for opening up e-participation development practice", *Government Information Quarterly*, 31(3): 454-465.
- Takanobu, T. (2000): "Local Self-Governance in Japan: the realities of the direct demand system", *National Institute for Research Advancement Review*, 7(2): 26-29.

- Taralezhkova, I. (2011): "Towards a law on local direct democracy in Bulgaria", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Vargas-Tetmajer, A. (2016): "Urban movements in Poland—a short presentation", *Urban Research & Practice*, 9(3): 311-321.
- Welp, Y. (2018): "Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates", en Morel, L. i Qvortrup, M. (eds.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon, New York: Routledge.
- Welp, Y. (2017): "La participación ciudadana como compromiso democrático" [Citizen's Participation as a Democratic Commitment], *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10: 97-121.
- Welp, Y. (2016): "Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?", *Democratization*, 23(7): 1162-1179.
- Welp, Y. i Rey, J. (2014): "Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá", *Democracias*, 2: 169-186.
- Welp, Y. i Ruth, S. (2017): "The Motivations Behind the Use of Direct Democracy", en Ruth, S.; Welp, Y. i Whitehead, L. (eds.): *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Colchester: ECPR Press.
- Welp, Y. i Serdült, U. (2011): "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina", en Welp, Y. i Whitehead, L. (eds.): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México: FLACSO.
- Welp, Y., i Suárez, O. (2017): "¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina", *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1(1).
- Whitehead, L. (2018): "The recall of elected officeholders the growing incidence of a venerable, but overlooked, democratic institution", *Democratization*, 25 (8): 1341-1357.
- Whitehead, L. (2017): "Between the 'fiction' of representation and the 'faction' of direct democracy", en Ruth, S.; Welp, Y. i Whitehead, L. (eds.): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester: ECPR Press.
- Williams, G., i Chin, G. (2000): "The Failure of Citizens's Initiated Referenda Proposals in Australia: New Directions for Popular Participation?", *Australian journal of political science*, 35(1): 27-48.
- Yasuhiro, M. (2007): "Okina a and the Paradox of Public Opinion: Base Politics and Protest in Nago Cit, 1997-2007", *The Asia-Pacific Journal Japan Focus Volume*, 5(8).

¹ Respecte a l'orientació ideològica que poden promoure aquests instruments, quan es va proposar per primera vegada la iniciativa als EUA, els sectors conservadors s'hi van oposar, argumentant que es convertiria en una eina de l'esquerra. Tot i això, alguns estudis suggereixen que la iniciativa tendeix al centre quan una legislatura es mou molt a l'esquerra o a la dreta (Lupia

² No es podria generalitzar en la mateixa direcció si incorporéssim els mecanismes impulsats per les autoritats.

³ <https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>

⁴ <https://www.direct-democracy-navigator.org/>

⁵ <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/default>

⁶ <https://participedia.net/>

⁷ Vegeu Orestes Suárez Antón, “La justicia al rescate de la política europea”: goo.gl/8hr73q

⁸ Vegeu Alejandro Montbrun, “Otra forma de gobierno sin intendentes ni concejales”: goo.gl/da3mbq

⁹ www.kansalaisaloite.fi

¹⁰ Acrònim de “Not In My Back Yard” (no en el meu pati de darrere). Fa referència a l'oposició davant de les instal·lacions o infraestructures (considerades generalment necessàries) a prop del lloc de residència.

¹¹ goo.gl/vuTGcM

¹² goo.gl/E1LUyC

¹³ goo.gl/g4jrsf

¹⁴ goo.gl/w78QFy

¹⁵ goo.gl/mTecBA

¹⁶ goo.gl/z78x2Q

¹⁷ goo.gl/MbymGN

¹⁸ goo.gl/vMwQDL

¹⁹ goo.gl/epJ2TZ

²⁰ goo.gl/vFYGr2

²¹ goo.gl/WUYWhC

²² goo.gl/9tetgN

²³ goo.gl/HuhJWW

²⁴ goo.gl/DKsrtk

²⁵ goo.gl/UX7JFm

²⁶ goo.gl/nBpWdj

²⁷ goo.gl/i4qwbH

²⁸ goo.gl/ZEqMpf

²⁹ goo.gl/YKogb5

³⁰ goo.gl/AV9ATs

³¹ goo.gl/8ogkHk

³² goo.gl/3Cs8kn

³³ goo.gl/d2j2o6

³⁴ goo.gl/wQEaGz

³⁵ goo.gl/QieB6p

³⁶ goo.gl/oghraE

³⁷ goo.gl/8j9MVi

³⁸ goo.gl/YyPnxh

³⁹ goo.gl/pfhR5e

⁴⁰ goo.gl/5zN2Wu

⁴¹ goo.gl/mUyUy2

⁴² goo.gl/BvGZhe

⁴³ goo.gl/BMa9Rz

⁴⁴ goo.gl/iopx2E

⁴⁵ goo.gl/s3oWrr

⁴⁶ goo.gl/YVjWD3

⁴⁷ goo.gl/zbZLQh

⁴⁸ goo.gl/5yddkf

⁴⁹ goo.gl/5JVCst

⁵⁰ goo.gl/D6bMsA
⁵¹ goo.gl/oTEfyE
⁵² goo.gl/WteX9N
⁵³ goo.gl/bDz6Yx
⁵⁴ Agradecemos el apoyo de Amelie Buck (Universidad de Frankfurt) en la revisión de los documentos originales en alemán.
⁵⁵ goo.gl/Myq2rZ
⁵⁶ goo.gl/Eehh9m
⁵⁷ goo.gl/ufCgqq municipal (Junta de Rgídors o Representants).
⁵⁹ goo.gl/TCrnyL
⁶⁰ goo.gl/FuE5ey
⁶¹ goo.gl/BWaKbV
⁶² goo.gl/bCJRcB
⁶³ goo.gl/qfbVop
⁶⁴ The power of local initiative shall not be exercised habiti than onze a year (art. 15).
⁶⁵ goo.gl/f6xtx7
⁶⁶ goo.gl/xEEQPi
⁶⁷ goo.gl/2V2LGN
⁶⁸ goo.gl/WK7LH7
⁶⁹ goo.gl/2zKW3T
⁷⁰ goo.gl/7A5Lii
⁷¹ goo.gl/MvNeMZ
⁷² goo.gl/oWZMAq
⁷³ goo.gl/r84CFn
⁷⁴ goo.gl/qdHbhb
⁷⁵ goo.gl/YcW5dT
⁷⁶ goo.gl/fFfQQp
⁷⁷ goo.gl/6sT4QS
⁷⁸ goo.gl/LrqDSG
⁷⁹ goo.gl/WrCtKz
⁸⁰ goo.gl/xGg4L3
⁸¹ goo.gl/ac6GUx
⁸² goo.gl/mthfQL
⁸³ goo.gl/RXok7t
⁸⁴ goo.gl/2dmQfF
⁸⁵ goo.gl/x9jAXn
⁸⁶ goo.gl/FYY53R
⁸⁷ goo.gl/Ahn2k4
⁸⁸ goo.gl/VTHBv7
⁸⁹ goo.gl/cZZj33
⁹⁰ goo.gl/X5gSts
⁹¹ goo.gl/juU9f4
⁹² goo.gl/aJFJpz
⁹³ goo.gl/og4avQ
⁹⁴ goo.gl/A17MPH
⁹⁵ goo.gl/XJ39fg
⁹⁶ goo.gl/mbKPbA
⁹⁷ goo.gl/3qhZEE
⁹⁸ goo.gl/LpDSbo
⁹⁹ goo.gl/L4isjP
¹⁰⁰ goo.gl/RJz3jq
¹⁰¹ goo.gl/uJVW6K
¹⁰² goo.gl/q3yaxS