

TALLER I02D: DEMOCRACIA DIRECTA MEDIANTE INICIATIVA CIUDADANA: ANÁLISIS DE CASOS CONCRETOS

YANINA WELP (UZH)

JOAN FONT (IESA)

PATRICIA GARCÍA-ESPÍN (UPO)

PAU ALARCÓN (UPF)

INTRODUCCIÓN

- Presentación taller
- Estudios de caso
- Dinámica de trabajo y fichas
- Discusión en grupos
- Exposición del trabajo grupal
- Conclusiones y recapitulación



Publicaciones

¿Firmar para influir en política?

Modelos y experiencias de iniciativa ciudadana local

[Publicación](#)



TIPOS DE INICIATIVA CIUDADANA

		Activación obligatoria	Activación opcional
Objetivo	Referéndum	Iniciativa legislativa Iniciativa derogatoria Iniciativa revocatoria	Iniciativa de referéndum
	Debate entre representantes		Iniciativa de agenda

DIMENSIONES DE ANÁLISIS

- Confianza política (antídoto vs desafección o efectos adversos)
- Movilización (promover la participación o desgaste, grupos excluidos, quién)
- Recursos y costes (requisitos adecuados, nuevas tecnologías)
- Grupos de interés (poderes económicos, partidos políticos)
- Democracia directa y representativa (complementan o rivalizan)
- Debate político (qué, transparencia, deliberación, polarización)
- Control y rendición de cuentas (decisiones y representantes, grado vinculación)
- Gobernabilidad (rol ciudadanía, dinámicas partidistas, resolución de conflictos)
- Calidad de las decisiones (inefectivas/irracionales, cercanía preferencias)

ESTUDIOS DE CASO

- Richmond: iniciativa legislativa (ficha 16)
- Helsinki: iniciativa de referéndum (ficha 19)
- Duisburg: iniciativa revocatoria (ficha 1)
- Barcelona: iniciativa de agenda (ficha 8)
- Nago: iniciativa derogatoria (ficha 4)

DINÁMICA DE TRABAJO

- Subgrupos
- Ficha de trabajo
- Objetivo
- Exposición trabajo grupal

CONCLUSIONES



Ficha 16. Richmond (EEUU): Una iniciativa por la vivienda asequible

Resumen

Se trata de una iniciativa ciudadana promovida por una coalición de representantes progresistas y grupos asociativos con el objetivo de regular el mercado del alquiler en Richmond, California (EEUU). La iniciativa fue respaldada por suficientes firmas y posteriormente fue sometida a referéndum con éxito.

Regulación

La iniciativa ciudadana está regulada en la Constitución del Estado de California que funciona como norma general. La iniciativa y el referéndum son regulados conjuntamente en el artículo II, sección 11^a, también en el código electoral de California, que contiene las provisiones para la elaboración de iniciativas y para celebrar referéndums municipales en ciudades sin constitución propia.

Características formales

El marco legal puede resumirse así:

Las iniciativas legislativas para promover ordenanzas han de ser entregadas a la autoridad electoral de la ciudad. Antes de comenzar la recogida de firmas, debe ser comunicado por los promotores a la autoridad electoral. Esa comunicación debe explicar la medida y sus razones en un máximo de 500 palabras. La petición debe ser avalada por entre uno y tres promotores. Los promotores deben pagar una tasa de máximo 200 dólares (los precios son establecidos por el legislador) que será reembolsada en un año, cuando la autoridad certifique la "suficiencia" de la petición. Además, el fiscal general prepara la pregunta: un título imparcial y un resumen de 500 palabras. Tiene 15 días para hacerlo. Cualquier ciudadano puede proponer enmiendas a su propuesta si justifica que está distorsionada.

Una vez preparada, la iniciativa debe ser publicada en los periódicos de circulación local o del condado, también puede publicitarse en lugares públicos. En el plazo de 10 días se debe entregar a la autoridad electoral el certificado de la publicación de la recogida de firmas y se inicia el proceso.

La recogida de firmas dura 180 días. El número mínimo de firmas es de al menos el 10% del total de votantes registrados en la ciudad en la última elección. En el estado de California, en ciudades con menos de 1.000 electores registrados, se pedirá el 25% de firmas o al menos 100 votantes.

La autoridad electoral traslada la petición a la cámara municipal de representantes. La cámara debe fijar trámite de audiencia con los promotores y solicita informes de distinto tipo (impacto económico, legal, financiero, etc.). Tiene 30 días para realizar estos trámites desde que la autoridad electoral le entregó la petición.

Una vez certificada la iniciativa y validadas las firmas por la autoridad electoral, la cámara legislativa puede: adoptar la ordenanza o rechazarla y someterla a votación. Cualquier ordenanza aprobada cuyo origen sea la iniciativa ciudadana o que haya sido aprobada por referéndum popular, solo puede ser rechazada por referéndum popular (sección 9217). No se puede votar una ordenanza sobre el mismo tema en 12 meses.

Se realiza una convocatoria especial de referéndum para una ordenanza en un plazo de 88 días.

Una [regulación similar](#) existe también para los distritos territoriales donde también se puede plantear la iniciativa o el referéndum.

Incidencia

La iniciativa debe ser aprobada por la Cámara municipal o llevada a referéndum, si cumple los requisitos legales. La cámara legislativa local debe considerarla necesariamente. El carácter vinculante queda reforzado por la imposibilidad de realizar una ordenanza del mismo tema en el plazo de 12 meses o por la cláusula de votación popular (la ordenanza aprobada por votación popular debe ser rechazada o

modificada por votación popular). En caso de coincidir en una votación dos ordenanzas contrarias se aprobaría aquella que tuviese mayor respaldo.

Desarrollo práctico

La iniciativa en el Estado de California tiene más de 100 años. En este caso, destacamos una experiencia reciente en la ciudad de Richmond por abordar una política local crítica: los precios del alquiler y el mercado de vivienda. Ante la creciente subida de los precios de alquiler, una coalición de varios grupos partidistas y asociativos de Richmond presentó una iniciativa para el control público de los precios del alquiler en la ciudad. Esta iniciativa fue registrada el 23 de febrero de 2016.

La iniciativa fue suscrita por Gayle McLaughlin, representante política y miembro del Partido Verde de California. También fue presentada por la asociación Tenants Together, Right to the City, Alliance of Californians for Community Empowerment (ACCE), Richmond Progressive Alliance, Association of Nurses y otros grupos asociativos, vecinales y sindicales. La iniciativa legislativa fue respaldada por una nutrida coalición de ONGs, grupos de investigación, colectivos vecinales y organizaciones de justicia social que coincidían en analizar la vivienda como uno de los problemas centrales. Anteriormente, una iniciativa parecida había sido aprobada por la cámara de representantes, pero la Liga de Propietarios (Californian Apartment Association) había conseguido frenarla por vía judicial.

Según sus promotores, cerca de la mitad de los habitantes de Richmond son inquilinos. Así, el objetivo principal de la medida es controlar la subida de los precios y promover la estabilidad en el alojamiento, como medida para fomentar la seguridad vital y comunitaria. Como medidas concretas, se quiere establecer un comité de expertos local que proponga un precio máximo al alquiler en las viviendas sometidas a regulación, procedimientos públicos de reclamación por parte de los inquilinos y prohibición del desahucio libre e injustificado.

La medida necesitaba, ese año, al menos 4.189 firmas. Más de 5.000 firmas fueron presentadas a la autoridad electoral y pasó a votación por referéndum en noviembre de 2016. Finalmente, la iniciativa ("Local Rent Control") fue aprobada por 21.380 votos a favor y 11.378 en contra.

La medida legislativa entró en vigor, sin demora, en diciembre de 2016. No obstante, la asociación de propietarios (California Apartment Association, CAA) impugnó la ordenanza por ser contraria a la Constitución y a otras leyes estatales. La impugnación fue rechazada por la jueza del condado y la CAA retiró la demanda en mayo de 2017.

Fortalezas

Al igual que en otros casos estadounidenses, el carácter sencillo, pautado y vinculante de la iniciativa es una de sus fortalezas. La iniciativa debe ser aprobada por la cámara de representantes o sometida a votación popular, lo cual es un incentivo importante para llevar a cabo el costoso proceso de recogida de firmas.

También es una fortaleza la transparencia del procedimiento, que está muy tasado en la normativa (por ejemplo, el papel de la fiscalía, de la cámara de representantes o de los promotores).

Debilidades

La desigualdad económica supone un obstáculo importante. No obstante, puede ser superado, como muestra este caso. Por ejemplo, en la iniciativa "Local Rent Control", algunos medios locales explicaban que la coalición favorable al control de los alquileres recaudó 80.000 dólares para realizar su campaña, mientras que la asociación de propietarios (CAA) contó con 500.000 dólares. La desigualdad de recursos en este caso no fue óbice para la victoria de la coalición pro-inquilinos, a pesar de contar con menos recursos económicos.

Documentación

[Rent control measure ballot in Richmond](#)^{iv} / [Rent Control Advocates Claim to Have Enough Signatures for November Ballot Measure](#)^{iv} / [Housing Policy and Belonging in Richmond](#)^{iv} / [The struggle for renter](#)

Ficha 19. Helsinki (Finlandia): Un procedimiento fácil en formato online

Resumen

La iniciativa ciudadana a nivel local ganó enormes facilidades en 2013 desde que se pusiera en marcha una plataforma online para la presentación de iniciativas. Dicha plataforma agiliza la difusión, la validación de las firmas e incluye información actualizada del estado de la iniciativa. Una enorme variedad de propuestas ha sido dirigida al Ayuntamiento de Helsinki desde entonces: desde la construcción de un nuevo carril bici hasta un referéndum sobre la construcción de una gran mezquita en la ciudad. Esta facilidad en el lanzamiento de propuestas se combina con el control final por parte de la Cámara de representantes.

Regulación

La iniciativa está regulada en la Ley de Gobierno Local (Local Government Act, 1995/365).

Características formales

La iniciativa de agenda para introducir políticas a debate es posible sobre las competencias de la ciudad. Se desarrolla fundamentalmente a través de un servicio online dedicado a ello (Kuntalaisaloite.fi), impulsado por el Ministerio de Justicia para las ciudades.

La iniciativa debe ser impulsada por residentes con derecho a voto. Para lanzar dicha iniciativa deben conseguir un 2% de firmas de los residentes con derecho a voto en la ciudad. Una vez lo consigue ello se convierte en materia de "interés" para la cámara de representantes local. Tienen un plazo de 6 meses para discutir la cuestión.

La recogida de firmas puede darse vía online, a través de la plataforma ya mencionada, o vía presencial, en cuyo caso, las firmas serían entregadas en la Oficina de Registro Municipal.

También puede darse la iniciativa de referéndum, para solicitar una consulta sobre una política. En ese caso, se requiere un 5% de firmas de los residentes con derecho a voto. Finalmente, la asamblea local decide si el referéndum debe ser llevado a cabo o no.

En ambos casos, los promotores deben ser informados de las decisiones adoptadas sobre sus iniciativas.

Incidencia

El derecho a iniciativa está presente en la legislación local finesa desde finales de los años 70. La implementación de medios online se produjo en 2013. A través de la web los residentes pueden hacer sus propuestas, recoger apoyos (firmas de residentes con derecho a voto) y seguir el resultado del debate en la Cámara local (si la medida se ha aprobado o no).

En Helsinki, concretamente, la implementación de este sistema online produjo un aumento de las propuestas. Así, si en 2012 se habían registrado 9 iniciativas locales, en 2013 se habían propuesto 30. Este mecanismo también fue establecido en otras ciudades por el Ministerio de Justicia. Según los medios locales, el procedimiento online había facilitado la recogida de firmas en comparación con el esfuerzo de recolectarlas presencialmente. Además, las firmas se validan de forma rápida ya que la plataforma incluye herramientas para la identificación online ("e-firma"), respaldadas por el Ministerio de Justicia (Susha y Grönlund, 2014).

Desarrollo práctico

En la web estatal se pueden seguir las distintas iniciativas locales, su proceso de recolección de votos y su estado. Se puede, por tanto, ver qué iniciativas se han dado en Helsinki, cuáles han prosperado y han sido enviadas a la cámara local. Las iniciativas más votadas desde 2014 fueron una propuesta de mantenimiento de un aeropuerto de la ciudad (Malmi Airport) y otra para la construcción de una línea de carril-bici (ambas con más de 10.000 apoyos). Una de las propuestas que ha suscitado mayor debate público recientemente ha sido la iniciativa para realizar un referéndum sobre la construcción de la Gran

Mezquita de Helsinki

La propuesta para construir la mezquita trascendió en 2015. El proyecto estaría financiado por una fundación de la casa real de Bahréin (Forum Islam y Sociedad). La mezquita, de grandes dimensiones, ocuparía un antiguo espacio industrial de la ciudad, cerca de las barriadas con mayor población de religión musulmana. No obstante, para proceder a la construcción se necesitaba el permiso del Ayuntamiento (City Council), ya que la fundación reclamaba un espacio público para su proyecto sin ánimo de lucro.

El debate público sobre el proyecto reaparece a principios de 2017, con vistas a la discusión que se daría en la cámara de representantes del ayuntamiento en primavera. De hecho, la discusión reapareció en los debates previos a las elecciones municipales de ese año. En ese contexto, el candidato de la Coalición Nacional y la candidata del Finns Party se mostraron en contra del proyecto. En contraposición, la candidata de la Liga Verde se mostraba a favor "en principio" de la construcción de la mezquita. Se abría así un escenario clásico de "guerra cultural" entre posiciones de izquierda y derecha, en torno a la construcción de la mezquita.

Tras las elecciones de abril, un nuevo gobierno de centro-derecha llegaba a la ciudad. Con vistas a la decisión municipal sobre el proyecto y el solar, a principios de noviembre, se ponía en marcha una iniciativa ciudadana para rechazar el proyecto de la gran mezquita y para solicitar un referéndum sobre la cuestión. Una de las promotoras era una reconocida pintora y otra una asistente del Finns Party (Pia Kopra). La iniciativa recogió más de 1.200 apoyos, una cantidad pequeña en comparación a las iniciativas más exitosas (12.000 apoyos). No pasaría el mínimo de firmas requerido para llegar a la cámara municipal. Aun así, servía como herramienta para difundir la campaña anti-Mezquita y como muestra de apoyo a las posiciones partidistas contrarias al proyecto.

La iniciativa planteaba dos argumentos principales: primero, la financiación para la mezquita provendría principalmente de la monarquía de Bahréin, que es identificada con el islamismo radical. Segundo, la mezquita incluiría servicios de ocio, deporte y tiempo libre, y los firmantes se oponen a infraestructuras segregadas según la adscripción religiosa.

En diciembre de 2017 el proyecto se discutía en la Comisión de Desarrollo Urbano de la ciudad, antes de llegar al pleno del Ayuntamiento. Esa comisión rechazaba por unanimidad vender un solar público a la mezquita. Así, los promotores retiraban el proyecto por el momento con la intención de reformularlo.

En este caso, la iniciativa de referéndum tendría un papel marginal, pues el centro de la discusión política se situaba en el consistorio y en los representantes de los partidos políticos. Sin embargo, la iniciativa sirvió a los actores sociales y partidistas más comprometidos con el rechazo de la mezquita: a) para movilizar a sus seguidores; b) para extender la campaña y la información que cuestionaba el proyecto; c) como herramienta de acción colectiva y protesta.

Fortalezas

La plataforma online establecida por el Ministerio de Justicia agiliza la presentación de iniciativas, la difusión y recogida de firmas, así como la validación (e-firma) de los individuos firmantes.

Los requisitos bajos en cuanto a número de firmas estimulan la propuesta de iniciativas, aunque solo en algunos casos prosperan y llegan a la cámara de representantes que, en última instancia, toma la decisión sobre la medida concreta o sobre el referéndum.

Debilidades

En última instancia, la iniciativa está subordinada a la decisión de los representantes municipales, ya sea en las iniciativas de agenda como en las iniciativas de referéndum. Como señala Büchi (2011), la iniciativa tiene un fuerte componente consultivo.

Documentación

Büchi, 2011 / Susha y Grönlund, 2014 / Christensen et al., 2017 / Información sobre la [Local Government Act 1995/365](#) / [Web del servicio de iniciativa](#) / [Website eases progress of citizens' municipal initiatives](#) / [Bahrain royals contributing to Helsinki mosque plan](#) / [Finns Party Helsinki chair: Grand mosque is welcome](#) / [Helsinki's grand mosque project still has a long way to go, reminds project manager](#) / [Finnish](#)

Ficha 1. Duisburg (Alemania): iniciativa revocatoria tras una catástrofe**Resumen**

La República Federal de Alemania es uno de los pocos países democráticos que no regulan mecanismos de democracia directa en el nivel nacional. A nivel de los estados (*länder*), en 1990 se inició una ola de modificaciones legales para introducir una variedad de mecanismos: activados por las autoridades, obligatorios y por recolección de firmas. En la actualidad, todos los estados y municipios los regulan. La revocatoria del mandato está presente en 11 de los 16 estados alemanes, aunque solo en cuatro puede ser iniciada por recolección de firmas: Brandenburgo, Sajonia, Schleswig-Holstein y Renania del Norte-Westfalia. Aunque los requisitos de activación son considerados elevados, no es infrecuente su práctica. Aun así, se registra con mayor frecuencia en municipalidades con menos de 20.000 habitantes y especialmente si son iniciados por los concejos (revocatoria indirecta). Pero ha comenzado a expandirse a ciudades más grandes como Potsdam (en 1998, 160.000 habitantes), Cottbus (2006, 100.000 habitantes) y el caso que analizaremos aquí de Duisburg (en 2012, 500.000 habitantes).

Regulación

Todos los estados alemanes incluyen mecanismos de democracia directa, que también están regulados para el nivel municipal. La regulación varía de acuerdo a los estados, observándose diversidad en los procedimientos. La tabla a continuación muestra los estados en que está regulada la iniciativa revocatoria (también denominada directa o bottom up, iniciada por recolección de firmas frente a la indirecta o top down, activada por el concejo o parlamento), el año de introducción y modificación de la ley (cuando corresponde), el número de firmas requeridas y el número de referendos registrados para cada marco regulatorio.

Casos	Año de introducción	% Firmas requeridas	Nº referendos revocatorios
Brandenburgo	1993-1998	10	25
	1999	15-25	19
Renania del Norte-Westfalia	1999-2011	15-20	3
	2012		4
Sajonia	1994	33'33	11
Schleswig-Holstein	1997	20	5

Fuente: elaboración propia basada en datos de Geissel y Jung (2018)

Características formales

La ciudad de Duisburg está ubicada en el estado de Renania del Norte-Westphalia. Allí la revocatoria del mandato fue introducida en 1999 como mecanismo indirecto (activado por el Concejo municipal). La ley fue modificada en 2011 para introducir la iniciativa revocatoria con un porcentaje de firmas relativamente bajo, lo que ha impulsado las activaciones. El cambio legislativo buscó responder a la demanda ciudadana tras un escándalo en el que se intentó revocar al alcalde, pero el Concejo (con mayoría favorable al alcalde) lo impidió.

Incidencia

La revocatoria del mandato se hace efectiva si la mayoría vota a favor y participa al menos el 25% del electorado.

Desarrollo práctico

En 2010 una Love Parade, una fiesta de música techno, organizada en la ciudad de Duisburg culminó en

una tragedia en la que 21 personas murieron y otras 500 resultaron heridas en una estampida. Esta fiesta se había celebrado por primera vez en 1989 en Berlín y desde entonces cada año atraía a más participantes. En 2010 se decidió realizar la fiesta en Duisburg, en una zona rodeada por vías férreas a la que solo se podía acceder por túneles. Cuando miles de participantes hacinados en el lugar intentaban salir sin éxito corrió el pánico y se desencadenó la catástrofe. Las autoridades y la policía se culparon mutuamente mientras la población se organizaba para pedir la revocatoria del alcalde Adolf Sauerland, de la Democracia Cristiana (CDU), por haber permitido que el festival se realizara en un área inadecuada, de difícil acceso y con un número de asistentes demasiado elevado. Sin embargo, en el estado de Renania del Norte-Westfalia la revocatoria había sido introducida en 1999 como mecanismo indirecto. Una vez presentada la propuesta, la mayoría del Concejo votó en contra de activar el referendo. Poco después el Parlamento del estado cambiaba la ley para permitir la iniciativa revocatoria, por reunión de firmas. Una vez que se estableció la base legal, un comité llamado "Nuevo Comienzo para Duisburg" comenzó a recoger firmas para realizar un referéndum revocatorio. Se debían recoger firmas del 15% del electorado, aproximadamente 55.000, que se reunieron rápidamente (más de 67.000 fueron validadas). El 12 de febrero de 2012, el 85'8% votó a favor de revocar al alcalde Sauerland, con una participación del 41'6% (por encima del requisito del 25%).

Fortalezas

Algunos estudios dan cuenta del apoyo de la ciudadanía alemana a la introducción de mecanismos de democracia directa. Así, en una encuesta de 2012 se observaba que el 87% apoyaría la introducción de referendos en el nivel nacional (Emnid, 2013). Otras encuestas centradas en el nivel local muestran que la población alemana desea tener una mayor participación en la toma de decisiones (Stiftung y Baden-Württemberg, 2014).

Tras los trágicos eventos de Duisburg, el mecanismo habría permitido restablecer la confianza en la capacidad de renovación del sistema (cambio de la ley para habilitar el referendo) y mejorar la rendición de cuentas.

Debilidades

Las revocatorias suelen ser especialmente polarizantes. En el caso analizado no hay estudios que den cuenta de este aspecto ni otras debilidades asociadas.

Documentación

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

Ficha 8. Barcelona (España): Una herramienta multi uso en periodo de pruebas

Resumen

En 2017, el Ayuntamiento de Barcelona aprueba un nuevo Reglamento de Participación con amplio respaldo, que incluye una fórmula de iniciativa ciudadana novedosa. Se establecen distintos tipos de iniciativa para impulsar procesos participativos, de consulta, para crear órganos de participación o para proponer debates y normativas en el Pleno municipal. La normativa se estrenaba a principios de 2018 con dos propuestas de iniciativa cuyas firmas se habían recogido vía online (en la web [Decidim Barcelona](#)). A pesar de reunir los requisitos de firmas, en abril, las dos iniciativas de consulta ciudadana fueron rechazadas por el Pleno municipal. Ello reabrirá el debate sobre las relaciones entre la iniciativa ciudadana, la consulta a la población y las lógicas representativas en la política municipal.

Regulación

La regulación de la iniciativa se ha dado en el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en octubre de 2017.

Características formales

Se pueden presentar iniciativas sobre las competencias municipales, pero no se puede sobre temáticas que incumplan los Derechos Humanos, modifiquen el reglamento orgánico, o impliquen precios públicos, tasas o cambios en los presupuestos municipales aprobados.

Están llamados a participar todos los mayores de 16 años residentes en Barcelona. También las asociaciones que tengan su ámbito de actuación en la ciudad (art. 11). Los promotores crearán una Comisión Promotora formada por al menos 3 personas. También se debe presentar una lista de *fedatarios* (que recogerán las firmas).

La iniciativa ha de presentarse preceptivamente en el Registro General del Ayuntamiento, con los formularios de recogida de firmas presenciales y online. El organismo municipal correspondiente comprueba si la iniciativa se ajusta a la normativa. En el caso de iniciativas de consulta, el Ayuntamiento hará un informe sobre el impacto económico de la medida y, si supera el 3% del presupuesto municipal, puede rechazar la propuesta (ver artículo 15 para los detalles de este límite). El órgano administrativo encargado tiene un mes para responder a la solicitud de los promotores para recoger las firmas.

En esta tabla sintetizamos los requisitos y sus consecuencias:

Tipo de iniciativa	Nº firmas (municipal)	Nº firmas (distritos o inferior)	Resultado
Puntos de debate en pleno municipal	3.750	400-1300 *	Propuesta de acuerdo sobre la inclusión del tema en agenda
Consulta ciudadana	15.000	2000-6500 *	Propuesta a pleno, decisión del Pleno (revisión de ordenamiento jurídico)
Disposición general	15.000	2000-6500 *	Propuesta a Pleno (tramitación) en 3 meses
Inicio de proceso de participación	9.000	1200-3900 *	Se debe iniciar en 3 meses.
Creación de órgano de participación	9.000	1200-3900 *	Propuesta al Pleno y decisión del mismo, 30 días de plazo
Audiencia pública	7.000	800-2600 *	Se debe convocar en 30 días
Consejo de barrio		1%, mínimo 25 y máximo 450**	Convocatoria, máximo 30 días (ver límites)
Consulta de barrio		10%, mínimo 250**	
Proceso de participación o creación de órgano		2%, mínimo de 50 y máximo de 900**	

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento de Participación de Barcelona.

*Entre el mayor y menor distrito, según población.

**Residentes mayores de 16 del barrio.

Como en los casos de Andalucía (ver [ficha 7](#)) o Córdoba (ver [ficha 9](#)), la iniciativa es multiuso, aunque sirve para todavía más fines: a) de agenda de debate, para incorporar temas en el pleno municipal o en los Distritos; b) para la promoción de un proceso participativo; c) para la realización de una audiencia pública; d) para la creación de un órgano de participación; e) para la aprobación de una disposición general; f) para realizar una consulta; d) para que se convoque un consejo de barrio.

Una vez recogidas las firmas, han de validarse ante un notario, un letrado de la Administración de Justicia o el secretario/a del Ayuntamiento. El organismo correspondiente valida los formularios en un mes. La

columna de "resultados" de la tabla recoge los distintos efectos que puede tener la iniciativa ciudadana.

El Ayuntamiento tiene obligación de apoyar técnica y financieramente la iniciativa con un euro por firma (hasta el número de firmas exigidas) previa justificación de los gastos. Esta ayuda es para las iniciativas que hayan prosperado consiguiendo las firmas establecidas (art. 7).

Los promotores tienen dos meses para recoger todas las firmas, presencialmente u [online](#).

Incidencia

Es una herramienta implantada recientemente por lo que tenemos poca evidencia aún de su funcionamiento. De todos modos, se han dado dos casos que han suscitado el debate sobre la herramienta.

Desarrollo práctico

Dos iniciativas de consulta alcanzaron los requisitos establecidos. Una propuesta sobre la remunicipalización en la gestión del agua y otra propuesta sobre el renombramiento de una plaza. Ambas habían alcanzado el umbral de firmas (15.000) para solicitar una consulta pública. Nos detendremos en el desarrollo de la primera.

La iniciativa "Remunicipalizar Barcelona" había sido impulsada por la "Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres" en diciembre de 2017, de cara a una multi-consulta que el Ayuntamiento preveía celebrar en 2018. La propuesta tenía dos partes: por un lado, la apuesta por una gestión municipal y pública del agua ("tejer una red ciudadana en Barcelona para que el agua sea gestionada de forma pública, democrática y con participación ciudadana") y, por otro, realizar una consulta para fomentar el debate entre la población. La pregunta que incluía era: "¿Quiere usted que la gestión del agua en Barcelona sea pública y con participación ciudadana?".

Superados los trámites de firmas (y con el apoyo del gobierno municipal, favorable a la propuesta), la iniciativa llegó al Pleno en abril de 2018, pero solo BEC y ERC votaron a favor de la consulta a la población, lo que implicaba solo 16 votos, perdiendo la votación (25 votos en contra, de un total de 41).

La mayoría de grupos rechazaban la consulta, reflejando un clima político de creciente aislamiento del gobierno municipal, que llevaba a no solo a rechazar la consulta sobre la gestión del agua, sino que también se cuestionaba por distintas razones la celebración de la multi-consulta ciudadana en 2018.

En los meses precedentes, además, tanto la empresa encargada de la gestión del agua (Agbar) como otras entidades representantes de empresas privadas (Cámara de Concesionarios y Empresas Vinculadas al Sector Público) habían demandado al Ayuntamiento sobre los términos de la posible consulta, incluso sobre los criterios que establece el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en 2017. En verano de 2018, el gobierno municipal aún continuaba estudiando las alternativas de multi-consulta ciudadana.

Fortalezas

Una de las ventajas de la herramienta de iniciativa es su carácter multiuso, lo que permite de forma innovadora impulsar muy diversos procesos de participación, consulta o debate de interés para la población. Además, los requisitos de firmas son, en general, más bajos que en la mayoría de legislaciones de iniciativa y la recogida se facilita a través de los medios online.

Debilidades

Como en otros casos, al final, la legislación estatal marca que la iniciativa está sometida a los procedimientos legales habituales, es decir, al Pleno del consistorio. El caso de Barcelona muestra que, pese al apoyo popular de una iniciativa, si la mayoría de grupos políticos se oponen pueden bloquearla. El caso muestra, además, cómo la iniciativa interactúa con el clima político y las relaciones partidistas locales, hasta el punto de depender ampliamente de las alianzas o bloqueos partidistas incluso con el apoyo del equipo de gobierno.

Documentación

[Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona \(2017\)](#)^{xxi} / [Información pública sobre la iniciativa](#)^{xxii} / [Información sobre la iniciativa \(Decidim Barcelona\)](#)^{xxiii} / [Remunicipalicemos Barcelona](#) (iniciativa)^{xxiv} / [Dos iniciativas en Barcelona](#) (artículo)^{xxv} / [Recta final hacia la remunicipalización del agua en Barcelona](#)^{xxvi} / [Ni tranvía ni multiconsulta en Barcelona: la oposición tumba dos iniciativas clave de Colau a un año de las elecciones](#)^{xxvii} / [La CUP y el agua de Barcelona](#)^{xxviii} / [Un día negro para Colau](#)^{xxix}

Ficha 4. Nago (Japón): Una iniciativa derogatoria frente a medidas gubernamentales**Resumen**

La iniciativa local en Japón existe desde hace más de medio siglo. Su uso se ha incrementado considerablemente desde los años 80. Sin embargo, los estudiosos ponen de manifiesto que la iniciativa tiene importantes limitaciones: está subordinada a la decisión final de la asamblea local y los referéndums de iniciativa popular no son vinculantes. La iniciativa local ha tenido cierta relevancia política como herramienta de los grupos asociativos frente a decisiones gubernamentales en conflictos de tipo "NIMBY"^{iv} como la instalación de bases militares, plantas nucleares o instalaciones de procesamiento de residuos.

Regulación

Ley de Autonomía Local de 1947 (artículo 74).

Características formales

La Ley de Autonomía Local de 1947 incluía la posibilidad de revocar los gobiernos municipales, la petición de auditorías sobre el gobierno municipal y la solicitud de medidas, modificación o supresión de normativas a nivel municipal. Por tanto, el marco normativo ha permitido la iniciativa de agenda desde décadas atrás, también la iniciativa derogatoria y de referéndum, que son dos variantes del mismo procedimiento. Para lograr que una petición llegue a la cámara municipal se requiere el 2% de las firmas de los votantes. En la cámara, los representantes tomarán una decisión sobre dicha medida (aceptándola o rechazándola) por mayoría simple. Si rechazan la medida, no se puede solicitar posteriormente un referéndum.

Para solicitar un referéndum, el procedimiento es similar: debe elaborarse una petición con la medida e incorporar la petición de consulta. Tras ello, se debe recoger un 2% de firmas de los electores en apoyo de la propuesta. Finalmente, la cámara representativa local toma una decisión sobre si procede o no celebrar el referéndum. Es decir, decide si la propuesta de la iniciativa prosigue y culmina con la consulta o no va más allá. Además, en caso de que se celebre el referéndum, este no será vinculante: tiene solo un carácter consultivo.

Las materias sobre las cuales se puede realizar una petición o un referéndum no se determinan pero sí se marcan algunas excepciones: de las tasas e impuestos locales que no podrán ser modificados vía iniciativa popular (art. 74).

Incidencia

Según Numata (2006), este tipo de iniciativa tiene un uso limitado en Japón, si bien se incrementó notablemente entre los años 1980 y 2000. Desde 1947 hasta 2012, se contabilizan unas 1.742 peticiones municipales en el país (Okamoto et al., 2014). La demanda creciente de iniciativas ha llevado a numerosos municipios (42 en el año 2010) a aprobar sus propias ordenanzas de iniciativa siguiendo el modelo de Takahama City (Aichi) en el año 2000 (Numata, 2006; Okamoto et al., 2014). En ocasiones, estas ordenanzas mejoran la legislación estatal dando más poder a la ciudadanía: por ejemplo, en el caso anterior, si los promotores de la iniciativa recogen las firmas de un tercio de los electores locales, se celebrará el referéndum sobre la medida sin interferencia de las autoridades.

También se ha subrayado que las iniciativas locales de agenda y de referéndum tienen especial incidencia en el rechazo de medidas del gobierno central (derogatorias). Por ejemplo, la iniciativa de referéndum se ha utilizado frecuentemente como herramienta en un conflicto de tipo "NIMBY", para rechazar decisiones gubernamentales de instalar plantas nucleares, depósitos de residuos, fábricas contaminantes o

instalaciones militares en determinados municipios. De este tipo, los vecinos se organizaron para reaccionar frente a las decisiones del gobierno central, empleando entre otras las herramientas de iniciativa disponibles a nivel local.

Desarrollo práctico

En 1996, el gobierno central llega a una serie de acuerdos para ampliar una base militar en Nago City (Okinawa). Concretamente, se iba a instalar un helipuerto para la aviación estadounidense. Esto abrió una ola de protestas que incluyó la activación de la iniciativa.

Por un lado, el gobierno japonés se mostraba favorable a la construcción del helipuerto y la cesión de terrenos, con el argumento de "las políticas de compensación": supondría un nuevo programa de desarrollo económico para el territorio. Los principales apoyos eran la cámara de comercio local y los industriales. Sin embargo, en 1996, la oposición a la ampliación de la base creció y se organizó una plataforma en contra formada por antimilitaristas y sindicatos (Yasuhiro, 2007). Se organizó la petición de una iniciativa de referéndum y el lema fue "Las decisiones importantes deben ser tomadas por la comunidad".

La recogida de firmas prosperó y el gobierno local acuerda celebrar un referéndum con la siguiente pregunta: "¿Está de acuerdo con la construcción del helipuerto porque puede beneficiar a la comunidad por la promesa de desarrollo económico y reducción de la contaminación?" En febrero de 1998, se celebraba el referéndum y perdía la opción favorable a la construcción del helipuerto. El 82% de los votantes participaron y un 51% se mostraron en contra de la base militar.

Poco después, un nuevo candidato conservador gana la alcaldía de Nago a pesar de haber apoyado la construcción del helipuerto. De este modo, se cerraba la posibilidad de que las protestas vecinales tuvieran una incidencia definitiva. El referéndum, al no ser vinculante, no surtía más efecto que el de revelar la opinión pública desfavorable de un sector de la población. Pero ni el gobierno municipal, ni el gobierno estatal cancelaron el proyecto de construcción del helipuerto. Posteriormente, en el año 2000, los colectivos vecinales denunciaron al Ayuntamiento por no haber considerado el resultado del referéndum, pero la corte regional desestimó la demanda ya que los resultados del referéndum eran consultivos y no vinculantes.

Fortalezas

La iniciativa, en este caso, establece un porcentaje de firmas moderado que hace viable su uso a nivel local. Aunque el gobierno local no esté obligado a convocar el referéndum, la fuerza de las firmas lleva a veces a su convocatoria, en contra de las preferencias de las autoridades locales.

Debilidades

En contraposición, como en otros casos, la iniciativa no es vinculante, es decir, depende de la decisión final de la cámara representativa local. Estaría sujeta, pues, a la decisión de los representantes públicos, tanto en la aprobación de las propuestas como en la celebración efectiva del referéndum.

Ante este hecho, en un contexto conflictivo, los grupos asociativos pueden preferir alternativas de acción colectiva o de reacción contra las decisiones gubernamentales, que les puedan resultar menos costosas y sean más eficaces. Por ejemplo, las demandas judiciales, en algunos casos, pueden ser una alternativa menos costosa que la iniciativa de propuesta o referéndum.

Documentación

[Ley de Autonomía Local](#) (1947)^{iv} / Numata, 2006 / Okamoto et al., 2014 / Yasuhiro, 2007 / Eldridge, 1997 / Mulgan, 2000