

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ángel Fernández Silva*

*Doctor en Derecho,
Universidad de Salamanca*

Cómo citar este artículo/Citation: Fernández Silva, Á. (2022). La participación ciudadana en las Comunidades Autónomas.

Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0111>

SUMARIO: I. LA PARTICIPACIÓN COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE CONFIANZA – II. LA NATURALEZA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO - 1. La participación como derecho fundamental, ¿problemas competenciales? – 2. La participación como derecho de configuración legal – III. EL IMPULSO AUTONÓMICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA - 1. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación – 2. Las leyes de participación ciudadana y los reglamentos parlamentarios – 3. La iniciativa legislativa popular autonómica – 4. Dificultades para una participación efectiva – IV. CONCLUSIÓN – V. BIBLIOGRAFÍA

* Profesor Asociado Doctor del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca y profesor de Derecho Administrativo en la Escuela de Relaciones Laborales y Recursos Humanos de Zamora (Centro adscrito USAL). Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca y Magister en Democracia y Buen Gobierno por la USAL. Especialista en Justicia Constitucional, Tutela e Interpretación de los Derechos Fundamentales (Universidad de Castilla la Mancha, 2021). Le fue concedido el Premio Francisco Tomás y Valiente 2020 por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Tribunal Constitucional. Sus principales líneas de investigación están relacionadas con la participación política, la democracia, el buen gobierno, la Unión Europea y los partidos políticos.

RESUMEN:

Como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, el impulso legislativo de la participación en el ámbito autonómico ha permitido diversificar e intensificar las distintas formas de intervención ciudadana en los asuntos públicos, probablemente como respuesta a la crisis de confianza e intermediación que afecta a los sistemas políticos. Si bien la participación como ideal de buen gobierno encaja en la filosofía descentralizadora de nuestras autonomías, los nuevos instrumentos implementados no han alterado sustancialmente nuestra forma de gobierno. La participación se ha caracterizado en lo jurídico por cierto mimetismo y por la heterogeneidad en cuanto a los instrumentos desplegados: desde la iniciativa popular y el derecho de petición, hasta el resto de instrumentos de la denominada democracia participativa; consultas, foros, audiencias, escaños ciudadanos o preguntas de iniciativa ciudadana. Tales mecanismos han sido desarrollados con distintas intensidades por la práctica totalidad de las autonomías, aunque su carácter no vinculante y reactivo impide por el momento su plena efectividad.

PALABRAS CLAVE:

Participación, Buen Gobierno, Parlamento, Comunidades Autónomas, Derechos Fundamentales.

I. LA PARTICIPACIÓN COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE CONFIANZA

Durante la última década y media, la indiferencia popular hacia la democracia ha convivido paradójicamente con un mayor interés político y académico por la calidad de nuestras democracias, probablemente porque —parafraseando a Peter Mair— hemos intentado hacer relevante la democracia cuando corría el peligro de convertirse en irrelevante. El politólogo irlandés ya achacaba el renovado interés por la participación a un vaciamiento de las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes (Mair, 2013: 35) y quizás, por ese mismo motivo, las formas de expresión directa de la voluntad popular no han conducido necesariamente a un refuerzo de la representación, sino que más bien representan un síntoma de su incapacidad para articular convenientemente los intereses de la ciudadanía (Arias, 2016: 21).

Debemos combinar este diagnóstico, no obstante, con la idea extendida de que la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos resulta coherente con nuestro Estado Democrático y con el ideal del buen gobierno. Ampliamente compartidos resultan los argumentos de Hamilton, Madison y Jay en *El Federalista*, quienes ya vincularon organización federal y gobierno democrático. Descendiendo al caso español, se puede afirmar que aquí descentralizamos el poder para conseguir integración política y eficacia en la gestión (Martín de la Vega, 2018: 131), aunque el panorama político del primer proceso estatuyente poco tiene que ver con los retos que más recientemente ha planteado el legislador autonómico. El mandato constitucional del artículo 9.2 para que los poderes públicos faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política parece haberse asentado con más intensidad en nuestras autonomías (Castel, 2014: 848). La nueva oleada de reformas estatutarias ha puesto en valor, por un lado, los derechos autonómicos y, por otro, el fomento de valores y principios democráticos como el de la participación, concediendo al ciudadano más oportunidades para intervenir en los procesos de decisión de las que dispone a nivel estatal (Pérez Alberdi, 2008: 1062).

Cabe anticipar que los nuevos instrumentos de las denominadas democracia semidirecta y participativa no han alterado sustancialmente la forma de gobierno en nuestras autonomías. Su regulación obedece más bien a una necesidad ‘regeneracionista’ de los poderes públicos debido a la crisis de legitimidad política, lo que se ha definido como el deterioro del vínculo entre lo que los ciudadanos piensan

y quieren, y las acciones de aquellos a quienes elegimos (Castells, 2017: 20). En tiempos de crisis económica el desconcierto con los resultados y el aumento de la insatisfacción pone en peligro la legitimación del gobierno, y para compensar la falta de resultados, los políticos se vuelcan en potenciar la legitimidad haciendo más democrática la adopción de decisiones (Colino, 2014: 49). Como señala este autor, existe la tentación de resolver los problemas que afectan a la legitimidad de ejercicio con reformas que afectan a la legitimidad de origen (Colino, 2014: 38) y, aunque la mejora de la participación conlleve en apariencia la mejora de la democracia, creo que es la calidad de la representación y sus resultados lo que debemos mejorar. Dicho de otra forma, si la crisis tiene su origen en el ejercicio de la representación, la única alternativa coherente, y por lo tanto eficaz, consiste en mejorar esta última (Biglino, 2017: 488).

Por lo anterior, no podemos descartar que la pérdida de confianza en el modelo tradicional de representación esté relacionada con la crisis que afecta al Derecho en las democracias avanzadas (Ferrajoli, 2001: 15) o con la desconcentración competencial de los Estados y su incapacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía (Held, 2001: 381), pues el descrédito de la política no es consecuencia sólo de los defectos de los partidos, sino que es resultado sobre todo de la impotencia del Estado para atender las demandas de sus propios ciudadanos (Rubio, 2015: 21-38). Superado el éxtasis inicial de la crisis con las conocidas movilizaciones del 15-M, y aunque muchos de aquellos problemas sigan latentes, es preciso reflexionar 'en frío' sobre el verdadero papel de una participación que permita democratizar y complementar la representación, no sustituirla.

Como consecuencia de la mencionada crisis, la participación ha supuesto cierta alternativa a la toma de decisiones tradicional y, sobre todo, a la actividad de unos partidos excesivamente orientados hacia la obtención o conservación del poder (Aja, 2014: 122). La nueva legitimidad surge por oposición a unas instituciones deslegitimadas (Castells, 2017: 44), y quizás por ello la participación se ha caracterizado sobre todo por su carácter informal, pues no resulta sencillo que la ciudadanía influya en el devenir político sólo a través del acto electoral. Esto ha provocado el desplazamiento de la participación a formatos y lugares alejados de lo institucional y más propios del espacio público: las peticiones 'online', las manifestaciones, la desobediencia civil, las 'caceroladas', las plataformas ciudadanas, las redes sociales, los *flashmobs*, o el arte en sus distintas formas. Los propios partidos políticos, en su afán por parecer más legitimados, han recurrido con

frecuencia a la protesta callejera y a la recogida de firmas como método complementario al de su acción política; y por su parte los ciudadanos y colectivos por lo general prefieren mostrar su malestar sin participar necesariamente en la solución del problema, que entienden en manos de las instituciones.

Si asumimos que la primera responsabilidad de las instituciones consiste en estar a la altura de la complejidad de la sociedad civil (Innerarity, 2020: 34), el reto más importante al que se enfrenta la participación es a su correcta institucionalización, y esto significa que los ciudadanos perciban más su utilidad y menos su aparejada intención cosmética. La propia democracia debe ser capaz de formalizar lo informal, de tal forma que se convierta la emoción en organización a través de la deliberación (Rubio, 2017: 148) o, dicho de otra forma, cuando la articulación jurídica establecida por el Estado-aparato conecte eficazmente con la ciudadanía (Almagro, 2018: 55). Probablemente por este motivo algunas voces alertan del difícil encaje de la democracia semidirecta en la democracia representativa, lo que explicaría su carácter no vinculante (Bustos, 2017: 24), pues responden a lógicas distintas. Mientras que la primera pone el acento en la faceta más popular de la democracia, esto es, en que las decisiones sean avaladas por la mayoría, la segunda se centra en la idea de la confianza entre representantes y representados.

Sin embargo, y aunque resulten de indudable referencia, no hace falta recurrir a autores clásicos como Sieyès, Constant o Stuart Mill para justificar la necesidad de la democracia representativa; el tamaño de nuestras sociedades y la complejidad de los asuntos convierten a las formas asamblearias en un modelo distópico. Como se ha afirmado ya, la democracia semidirecta y participativa debe complementar y fortalecer la representación, no aspirar a sustituirla (Castellà, 2013: 204). Un uso inadecuado de la participación semidirecta puede falsear la propia representación y reducir a términos dicotómicos cuestiones de consecuencias complejas (Castellà, 2014: 145), lo que resultaría peligroso en el actual clima de polarización; por no hablar de la considerable reducción del pluralismo político en la deliberación y adopción de decisiones. Por tanto, tales instrumentos participativos han de resultar funcionales del mantenimiento del orden constitucional, en cuanto que permiten a los ciudadanos decidir, evaluar, legitimar o deslegitimar *l'indirizzo* político (Della Morte, 2017: 4). Su papel ha de ser el de revitalizar la influencia política del ciudadano para que no quede limitada a la simple votación en las elecciones (Loewenstein, 1983: 328).

II. LA NATURALEZA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

El término participación no adquiere un sentido unívoco desde el punto de vista constitucional, pues aparece en nuestra Norma Suprema al mismo tiempo como derecho fundamental en el art. 23.1, y como mandato de participación en el art. 9.2, adoptando otras variadas formas que permiten a la ciudadanía expresarse en situaciones muy diversas¹. La primera cuestión a la que debemos dar respuesta es la relativa a la competencia del legislador autonómico para regular los distintos mecanismos de participación política, pues debemos distinguir aquellas formas de participación que suponen una manifestación del derecho fundamental, de otras formas que los poderes públicos pueden configurar gracias al mandato del art. 9.2 CE y, a su vez, conjugarlo adecuadamente con la competencia autonómica para regular instituciones de autogobierno (art. 148.1).

La cuestión resulta en apariencia tan sólo teórica, pero esconde un problema de cierta trascendencia práctica, y es el margen del que dispone el legislador autonómico para desarrollar instrumentos de participación. La competencia del legislador autonómico para la regulación de la participación debe ser entendida desde la propia configuración de nuestro sistema de fuentes, pues el desarrollo de un derecho fundamental como el de participación política está protegido bajo reserva de ley orgánica ex. art. 81.1 CE, lo que impide que el legislador autonómico lleve a cabo el “desarrollo legislativo directo” o la “ordenación de aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas”, reservados al legislador orgánico (según las SSTC 6/1982, de 22 de febrero; 173/1998, FJ 7; 88/1995, FJ 4; y 132/1989, FJ 16).

Será imprescindible, por tanto, determinar qué manifestaciones implican el ejercicio del derecho fundamental de participación y qué aspectos de su regulación quedan vedadas al legislador autonómico, pues el desarrollo de aspectos esenciales por parte del legislador orgánico no impide que el legislador autonómico regule su ejercicio. Nos encontramos aquí, por tanto, no sólo ante un problema competencial, sino sobre todo en mi opinión ante un problema relativo a las fuentes del derecho, como es el del alcance de la reserva de ley orgánica aunque, como se verá, en ocasiones se ha entendido el art. 81.1 CE más como un título competencial que

¹ Véase en nuestro texto constitucional los artículos 27 (en el ámbito educativo), 48 (participación genérica de la juventud), 105 (procedimiento de audiencia), 125 (el jurado) o 129 (participación en la Seguridad Social)

como un artículo relativo al sistema de fuentes. Este problema ha facilitado cierta homogeneización en la regulación de la participación en ámbitos concretos como el sistema electoral, las consultas o la iniciativa legislativa popular (ILP) también, como se verá, debido a la utilización por parte del Estado del título competencial del art. 149.1.1 CE para regular casi por completo cuestiones como el referéndum o el régimen electoral.

En cualquier caso, lo que ha primado en la regulación autonómica de la participación ha sido el mimetismo hacia la regulación estatal y entre las propias autonomías. Esto puede obedecer a la comodidad del legislador, al que le resulta sencillo trasladar a su Comunidad el marco legal estatal o de otra autonomía; o bien sucede porque se magnificó en su momento el alcance de la reserva de ley orgánica (Biglino, 1985: 302). Esto explicaría que las leyes electorales autonómicas apenas introduzcan novedades debido a la *vis atractiva* ejercida por la LOREG (Gavara, 2007: 2). Si bien este fenómeno evita una disparidad de modelos de participación política, la falta de creatividad del legislador autonómico fue notoria al menos hasta bien entrado el siglo XXI, donde algunas autonomías comienzan a innovar quitándose el corsé del margen estatal.

Además del derecho de sufragio activo y pasivo que, como parte fundamental del régimen electoral, quedan bajo la reserva del legislador orgánico, la STC 119/1995 distinguió entre los instrumentos de democracia directa o semidirecta que derivan del derecho fundamental, de otros instrumentos configurados por los poderes públicos pero desconectados del art. 23.1 CE. Los mecanismos que suponen una proyección del derecho fundamental aludido, además del sufragio, se configuran como *números clausus* y son sólo tres: el referéndum, la ILP y el concejo abierto. Como ha señalado la sentencia antes referida “para determinar si estamos o no ante un derecho de participación política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder— estaremos en el marco del art. 23.1 CE”.

Esta previsión no impide que el legislador autonómico y los poderes públicos en general puedan desarrollar otras formas de participación no encuadrables en el 23.1 CE, pues según el art. 9.2 CE corresponde a los poderes públicos *facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. El propio TC ya se encargó de recordar que los instrumentos de democracia

participativa no derivan de dicho derecho fundamental, ya que o bien la llamada no se produce al pueblo (electores) en su conjunto, o bien el llamamiento no conlleva una manifestación vinculante de soberanía. Para distinguir ambos tipos de instrumentos es preferible encuadrar estos últimos en la *democracia participativa*, frente a los instrumentos de *democracia semidirecta* que, como el referéndum y la ILP, y derivan del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos.

II.1. La participación como derecho fundamental, ¿problemas competenciales?

El contenido del artículo 23 de la Constitución resulta un tanto complejo al abarcar tres derechos autónomos: el derecho a la participación política directa o a través de representantes (apartado 1); el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (apartado 2) que se desdobra, según la jurisprudencia del supremo intérprete constitucional, en el derecho de acceso a cargos públicos representativos y el derecho de acceso a la función pública.

En cualquier caso, dado que nuestro sistema político descansa sobre la idea de la representación, la principal manifestación de la participación es la elección de los representantes a través del voto. El Tribunal Constitucional ha señalado que “la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el art. 23, es en primera línea la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales (...) y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente según el artículo 137 CE” (STC 51/1984, FJ 2). Aunque el art. 152 CE confía la elección de los miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades de mayor nivel de autonomía a sus propios Estatutos (limitándose a indicar que lo harán mediante sufragio universal y sistema proporcional), en la práctica todos los Estatutos mencionan el sistema de elección de sus parlamentarios, sin apartarse demasiado del modelo estatal.

Para lo que nos interesa y pese a la preminencia del modelo representativo, fortificado a través de los partidos, el derecho de participación *no se agota* con el sufragio activo y pasivo (Corchete, 2015: 83), pues el Constituyente quiso conservar, aunque de forma residual, las instituciones de democracia directa (Biglino, 1987: 3916), cuestión que vendría refrendada además por el rechazo a las enmiendas que en los debates constituyentes en el Senado quisieron reducir nuestro modelo al de la democracia representativa. Dicho afianzamiento de la democracia a través de representantes tuvo como consecuencia una configuración restrictiva y un empleo

muy discreto de las otras formas de participación en los asuntos públicos como el referéndum, la ILP y el derecho de petición.

En dicha discreción también ha influido la interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre la competencia autonómica en materia de participación, especialmente en lo que se refiere al referéndum. Si entendemos las consultas referendarias como la segunda forma más relevante de expresión de la voluntad popular tras el sufragio, su modalidad consultiva ha sido regulada y utilizada por los poderes públicos con gran reticencia (Pérez Alberdi, 2017: 1063). En este sentido, la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE), pero a priori carece de competencia exclusiva sobre su regulación. Según la STC 113/2008 y la STC 31/2015 el referéndum sería un tipo de consulta popular caracterizado por el llamamiento al cuerpo electoral a través de procedimientos electorales, por lo que podría deducirse de lo anterior una competencia del legislador autonómico para regular y ejercitar otro tipo de consultas que no sean por la vía de referéndum, es decir, un tipo de consultas de naturaleza no electoral que no comporten un llamamiento al cuerpo electoral en su conjunto. Incluso, en materia de regulación del referéndum, no podemos afirmar que la Constitución impida a las CC.AA. la regulación de este instrumento, pues sólo puede atribuirse al legislador orgánico la competencia sobre los aspectos esenciales del mismo a través del art. 81.1 CE, un precepto que no es en sí mismo un título competencial a favor del Estado, sino un artículo relativo a nuestro sistema de fuentes (Sáenz, 2018: 159). Sin embargo, si nos remitimos a la experiencia y, sobre todo, a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, las autonomías carecen de competencia para regular (y autorizar) consultas referendarias; no tanto por los extremos concedidos al art. 81.1 CE, sino porque se ha entendido que el art. 149.1.1 CE habilita al Estado a dictar normas básicas en materia de derechos, lo que afectaría al referéndum y al régimen electoral general, aunque se puede entender que el carácter potestativo de dicho título competencial hace muy difícil que atribuyamos una invasión competencial a la legislación autonómica mientras la estatal de carácter básico no se haya dictado (Sáenz, 2018: 158).

Más allá del problema competencial (y de las propias fuentes del Derecho) es probable que los condicionantes políticos hayan influido en la interpretación de los márgenes de la participación política; y es que el temor a una utilización de tales consultas con una finalidad independentista en Cataluña o País Vasco pesó

demasiado (Castellà, 2016: 224) y llevó al Tribunal Constitucional a entender de una manera expansiva la competencia estatal sobre la regulación de la participación política por vía de referéndum, a pesar de incurrir en cierta contradicción con la jurisprudencia sentada sobre la distribución de competencias en materia de participación política (Sáenz, 2018: 157). Que el legislador orgánico agote la regulación de los referendos sin dejar apenas espacio a las autonomías resulta una anomalía, pues no ocurre con la iniciativa legislativa popular, con el régimen electoral, ni desde el punto de vista comparado. Así, la STC 31/2010 descartó una competencia autonómica en la regulación de consultas referendarias, en relación con el art. 122 EAC y con la Ley Vasca 9/2008 de convocatoria y regulación de una consulta popular en dicho territorio. Del mismo modo, la STC 31/2015 declaró inconstitucional la Ley de Consultas No Referendarias de Cataluña que pretendía dotar de cobertura legal una consulta que, de hecho, se llevó a cabo al margen de la legalidad el 1 de octubre de 2017. La tercera Comunidad que vio truncada su intención de convocar este tipo de consultas fue Canarias, que aprobó el Decreto 95/2014 para convocar un referéndum sobre las prospecciones petrolíferas en el litoral que había sido desautorizado previamente por el Gobierno, lo que provocó su anulación mediante la STC 147/2015.

Por tanto, si a la postre la celebración de consultas referendarias depende de la autorización del Gobierno de la Nación, no se entiende que las autonomías no puedan compartir aspectos de su regulación con el legislador orgánico, pues sería un instrumento que —bien utilizado— podría involucrar al ciudadano en algunas decisiones previamente adoptadas por la asamblea autonómica o su ejecutivo. En este sentido, se ha llegado a proponer una correcta interpretación de las competencias que permita a las CC.AA. regular referendos autonómicos como institución de autogobierno (art. 148.1 CE), siempre contando con la autorización del Gobierno para su celebración (Sáenz, 2013: 260) o, incluso, se ha propuesto la celebración de referendos cuando se reforme un Estatuto de Autonomía si lo pide una fracción del cuerpo electoral (Sáenz, 2018: 157). La realidad, por el momento, es que la interpretación del TC en materia de referéndum por su vis expansiva ha vaciado de contenido las consultas no referendarias, que apenas se utilizan en nuestras autonomías si exceptuamos los referendos para la aprobación de determinados Estatutos (art. 151.2.3 y 151.2.5 CE). Esto explicaría la aparición de vías de opinión mucho menos atractivas para el ciudadano como los ‘escaños ciudadanos’ o las alegaciones en proposiciones de ley (y no de ley) en tramitación.

Si nos adentramos en otra de las formas de manifestación del derecho, la naturaleza de la iniciativa legislativa popular es bien distinta a la del referéndum, pues las CC.AA. pueden regular ampliamente la figura en virtud de la propia autonomía parlamentaria, y en ejercicio de su competencia para regular instituciones de autogobierno ex. art. 148.1 CE. El interesante debate en relación con la ILP de ámbito autonómico sería discernir si las CC.AA. pueden modificar aspectos esenciales de la regulación estatal de la figura, pues recientemente autonomías como Cataluña, País Vasco o Baleares permiten firmar iniciativas a ciudadanos menores de edad y extranjeros con residencia legal en España, contraviniendo el criterio general por el cual la titularidad de los derechos —aspecto reservado al legislador orgánico— corresponde a los mayores de edad y, en el caso de los derechos políticos, *solo a los españoles* ex. art. 13.2 CE.

Encontrándose dicha disputa recurrida ante el Tribunal Constitucional, la doctrina se ha mostrado dividida sobre la constitucionalidad de ampliar los legitimados para firmar iniciativas, pues básicamente de un lado se sitúan quienes consideran la ILP autonómica más bien un principio constitucional y no necesariamente derecho fundamental (Ruiz-Rico, 2013: 17); y de otro lado quienes consideramos que la iniciativa popular supone también en las autonomías —y además de una institución de autogobierno— una manifestación del derecho fundamental de participación (Muro, 2007: 363; Rallo, 1993: 268). Por ende, sería inconstitucional permitir su ejercicio a extranjeros por su manifiesta incompatibilidad con el 13.2 CE (Pérez Alberdi, 2012: 47), ofreciendo más dudas su inconstitucionalidad para el caso de los menores (Muro, 2007: 373) si tenemos en cuenta el legítimo fin sociopolítico de involucrar a tal colectivo (García Majado, 2017: 2020).

En cualquier caso, puede constatarse el amplio margen del que dispone el legislador autonómico para configurar la ILP, pues las leyes más recientemente aprobadas en nuestras CC.AA., como veremos, han podido escapar de los estrechos márgenes que tanto el Constituyente (art. 87.3 CE) como el legislador orgánico (LO 3/1984) concedieron a dicho instrumento de participación. En este sentido, coincido con quienes han afirmado (Biglino, 1985: 301, Larios, 2008: 6) que sólo será vinculante para las Comunidades Autónomas el contenido de la ley orgánica que implique un desarrollo directo del derecho de participación (sujetos legitimados, facultades integrantes del derecho), no tanto los concretos requisitos para su ejercicio tales como las firmas, las causas de inadmisión, o la tramitación parlamentaria.

Una situación similar a la de la ILP acontece para el derecho de petición aunque, sin existir una posición unánime en la doctrina, parece que el mismo responde a la doble naturaleza de derecho de libertad y derecho de participación. Por su ubicación concreta en la Constitución Española (art. 29) parece claro que estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental; una vertiente del derecho de participación política que se puede ejercer de manera individual o colectiva (Vidal, 1999: 264) y que han incluido la práctica totalidad de los Estatutos o reglamentos parlamentarios autonómicos. La cuestión aquí es que la manifestación de soberanía es mucho más difusa e, incluso, cuestionable. Mientras que el referéndum y la ILP transcurren a través de un procedimiento electoral controlado por la Junta Electoral a través del que miles de ciudadanos manifiestan una posición política, el derecho de petición sirve comúnmente para realizar aportaciones o sugerencias a nivel particular.

II.2. La participación como derecho de configuración legal

Se ha señalado ya que la participación política no se agota con las formas que suponen una proyección del derecho fundamental, pues el art. 9.2 CE encomienda a los poderes públicos facilitar la participación, lo que permite ampliar los medios para conseguir tal fin involucrando a niveles inferiores al estatal. El legislador autonómico puede configurar un *numerus apertus* (Rico, 2014: 17) de instrumentos que no pertenecen ni a la democracia representativa ni a la directa, sino que se incardinan en el *tertium genus* de la democracia participativa (STC 119/1995, de 16 de julio, FJ6), Según la citada sentencia (FJ4) en estas otras formas de participación “se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral” y el procedimiento por el que se articulan carece de naturaleza electoral.

El término democracia participativa, que alude a los instrumentos y órganos de participación que no derivan del derecho fundamental del art. 23.1 CE, lo tomamos básicamente prestado de la doctrina italiana, pues para Pizzorusso la *democracia partecipativa* tiene por objeto la participación de los ciudadanos en su calidad de afectados concretos, o en cuanto ciudadanos (*uti cives*) en general, ya sea de manera individual o agrupados en organizaciones de defensa de intereses (Pizzorusso, 1973: 1473 y ss.). Según el TC, mediante este conjunto de derechos y prestaciones la ciudadanía puede conocer, incidir, participar e incluso contribuir a transformar la realidad social, económica y política (STC 136/1999). De esta forma, se puede lograr una mejor identificación de los ciudadanos con las normas

aprobadas, pues el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica (Cuesta, 2008: 32). Por ello esta participación tiene especial sentido cuando involucra al colectivo afectado por la norma o decisión concreta, especialmente si se trata de grupos vulnerables o sectores menos activos en nuestra sociedad pues, como acertadamente ha desarrollado algún autor, no se debe excluir de la representación a aquellos grupos de individuos que más necesitan de los beneficios asociados a la idea de ciudadanía (Revenga, 2008: 65).

Por tanto, se entiende que el legislador autonómico tiene libertad para configurar cualesquiera instrumentos de la denominada democracia participativa; una competencia que se ha traducido en las leyes de participación autonómicas que han venido a regular figuras tales como consultas, foros, audiencias, escaños ciudadanos u otros órganos participativos de diversa índole con el único límite, en este caso, de que su objeto resulte de competencia autonómica. Como se verá, estas formas de participación tienen como objetivo involucrar a la ciudadanía organizada o a nivel individual en la toma de decisiones y en la tarea legislativa. Por su naturaleza como derechos de configuración legal su exigibilidad es reducida, pues dependen de la voluntad del legislador o del Gobierno para su desarrollo y efectividad, lo que supone uno de sus principales inconvenientes.

Dentro de la democracia participativa podemos incluir cualquier mecanismo que contribuya a la participación ciudadana en el ámbito del Gobierno, el Parlamento o los propios partidos políticos, sin descartar mecanismos propios del ámbito local, lo que involucra a instrumentos propios del proceso deliberativo (asambleas, foros, órganos consultivos, cuestionarios), del parlamentario (audiencias, escaños ciudadanos, comisiones especiales, exposición pública y alegaciones en las normas...) o de la toma de decisiones en el ámbito del Gobierno (consultas, presupuestos participativos, consejos sectoriales, diálogo social...). En este ámbito debemos incluir las consultas no referendarias como forma de participación desconectada del derecho fundamental del art. 23.1 CE, lo que abarcaría todo tipo de consultas sectoriales de naturaleza no electoral, tal y como aclaró la STC 31/2015.

En cualquier caso, tanto la democracia semidirecta como la participativa coinciden en el objetivo de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, lo que ocurre es que el tratamiento legislativo de tales modelos se ha emprendido por separado. Es decir, los instrumentos de democracia participativa se han regulado en leyes de participación o buen gobierno (parcialmente también en los reglamentos

parlamentarios), mientras que el sistema electoral, las consultas o la iniciativa legislativa popular han tenido un tratamiento diferenciado e independiente. El resultado ha sido un conjunto de medidas un tanto heterogéneas y dispersas que, pese a las buenas intenciones, no han logrado despertar el interés ciudadano que se esperaba.

III. EL IMPULSO AUTONÓMICO DE LA PARTICIPACIÓN

En la última década y media hemos asistido a dos oleadas legislativas sobre participación; dos periodos que responden a motivaciones específicas como consecuencia del contexto político en el que se desarrollaron. La primera oleada legislativa (2008-2013) se produce como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, pero en parte también porque durante los primeros años de crisis económica creció la preocupación sobre la calidad de nuestra democracia. Los nuevos Estatutos incorporaron un *status* de ciudadanía más activo y acorde con nuestro Estado Social, en un intento por acercar los asuntos autonómicos a la población. El siguiente paso fue la adopción de leyes sobre participación ciudadana y buen gobierno; pues la práctica totalidad de las autonomías se contagiaron de las primeras normas aprobadas en Comunidad Valenciana y Canarias en 2008 y 2010 aunque, en realidad, muchas lo que hicieron fue sustanciar en una norma experiencias participativas que ya estaban implementando (Castel, 2014: 851).

La crisis económica y social que comenzó en 2008 tuvo su reflejo en la agenda política y legislativa; sobre todo cuando una parte del electorado comenzó a expresar su malestar, señalando a los actores políticos en su insuficiente labor de intermediación. Dicha crisis económica y su derivada crisis del Estado Social fueron las causantes de que el descontento social alcanzara niveles preocupantes (Vallés, 2016: 49 y ss.). En el ámbito político, quienes entendieron desde los movimientos asociados al 15-M la representación tradicional como parte del problema, propusieron formas menos institucionalizadas de democracia como respuesta. Sin embargo, el auge en el empleo de mecanismos como la ILP y el impulso legislativo de la democracia participativa no alteraron sustancialmente la forma de gobierno en el Estado ni en las autonomías. La crisis económica, convertida también en crisis de confianza e intermediación gracias al acelerador de la corrupción, situó entre las prioridades legislativas las medidas de la denominada ‘regeneración democrática’,

aupando a nuevos partidos que, como Ciudadanos y Podemos, quisieron impugnar la actividad de los partidos clásicos. Aunque este fenómeno político no ha logrado traducirse en modificaciones legislativas de calado sobre participación política, sí que alumbró el cambio más relevante que a este respecto se ha producido en el panorama político reciente: el fin de la hegemonía bipartidista.

Por ello, en la segunda oleada (2014-2019) las innovaciones legislativas se producen mayoritariamente como consecuencia de la institucionalización de aquel contrapoder (Gutiérrez, 2014: 15), es decir, fruto del peso determinante de los nuevos actores en la formación de gobiernos o en su estabilidad parlamentaria. Es en esta etapa donde se produce un mayor protagonismo de los parlamentos, pues los gobiernos carecían (salvo en Galicia) de una mayoría tan holgada como para prescindir del acuerdo con actores políticos de distinto signo. Este escenario convirtió las exigencias sobre transparencia y participación en obligatorias, al venir exigidas por los partidos que garantizaban una mayoría parlamentaria al gobierno de turno. Este impulso legislativo de la transparencia y la participación se produce por un lado como reacción de los poderes públicos al deterioro de la imagen de las propias autonomías, lo que se empezó a constatar hace casi una década (Aja, 2015: 15), pero también gracias al efecto mimético que lleva aparejado la aprobación de una nueva norma sobre calidad democrática, pues parece que tales ‘avances’ enseguida se contagian a buena parte de autonomías sin ni siquiera esperar a valorar su verdadero efecto.

En cualquier caso, aunque la valoración sobre la normativa y las medidas sobre transparencia, participación y buen gobierno sea moderadamente positiva, no se pueden sobrevalorar sus efectos ni esperar grandes transformaciones en la forma de gobierno por la escasa virtualidad práctica en muchas ocasiones de este tipo de ingeniería constitucional (Martín de la Vega, 2017: 159). Como se verá en el epígrafe dedicado a los problemas sobre este tipo de participación, la heterogeneidad de las medidas implementadas, el desinterés ciudadano y político hacia su efectividad y el carácter meramente consultivo de tales instrumentos alejan por el momento a la democracia participativa del objetivo para el que teóricamente se concibe.

III.1. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación

Desde el año 2006 y de forma más o menos continuada, comenzó a cuajar en nuestras autonomías una nueva generación de derechos de participación ciudadana y procesos participativos; una ‘juridificación’ del derecho de participación que

comenzó con los Estatutos de Autonomía de segunda generación y que se ha sustanciado también en normas específicas en las diecisiete autonomías. El Estatuyente quiso renovar en cierta medida el modelo político originario de los primeros Estatutos, que se limitaban básicamente al desarrollo institucional y competencial, incluyendo en los nuevos textos una concepción del ciudadano y los grupos sociales como sujetos activos en el diseño y evaluación de las políticas públicas; una visión más coherente con lo que se espera de nuestro Estado Social.

Esta nueva concepción del ciudadano explicaría que los nuevos Estatutos hayan incluido verdaderas cartas de derechos, reforzando su parte dogmática (Tur, 2013: 205). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha permitido incorporar derechos fundamentales a los Estatutos cuando se limitaban a reiterar la literalidad o contenido presente en la Constitución y, quizás por ello, todos los Estatutos han reconocido el derecho de participación utilizando denominaciones similares a las del artículo 23 CE. Por ejemplo, el Estatuto de autonomía de Cataluña² establece que: “Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento” (art 29 4º). Extremadura utilizó de manera genérica dicho enunciado constitucional; y otros como Castilla y León, Aragón y Baleares recogieron en un mismo artículo los derechos de participación política y ante la administración, frente a los que dedicaron un único artículo al derecho de participación política (Cataluña o Andalucía). Por último, algunos Estatutos como el catalán, el andaluz, el balear o el aragonés incluyeron la cláusula “en condiciones de igualdad” para el ejercicio de la participación.

En cualquier caso, los Estatutos de segunda generación y las leyes de participación relativamente recientes han demostrado un interés por profundizar en otras formas de participación política, acercando así los temas públicos a la ciudadanía, a veces ajena al devenir político (Sáenz, 2009: 5) con el objetivo de mejorar la calidad democrática de las instituciones autonómicas y de contribuir al gobierno o Parlamento abierto como principio que está calando no sólo a nivel legislativo sino a nivel discursivo y político (Bilbao, 2017: 9). El funcionamiento democrático y participativo ha pasado de exigirse sólo en instituciones representativas del Estado a

² El derecho de participación reconocido en el Estatuto catalán incluye en el mismo precepto el derecho de petición (art. 29.5 EAC), el derecho a presentar iniciativas populares (art. 29.3 EAC), a participar en el proceso de elaboración de las leyes (art. 25.4 EAC) a promover consultas populares (art. 29.6 EAC).

tener protagonismo en procesos de decisión como el autonómico o el local, probablemente porque la participación constituye ante todo una respuesta a las expectativas de los ciudadanos en un contexto de desafección social (Ruiz-Rico, 2013: 2).

De esta forma, el fomento de la participación a nivel autonómico serviría para mejorar la calidad de las leyes con la intervención de grupos sociales interesados o expertos, y al mismo tiempo, como ya indicaron los profesores Eliseo Aja y María Jesús Larios, dicha intervención ciudadana reforzaría políticamente la institución del Parlamento, que no acaba de encontrar su ubicación ideal frente al protagonismo que ha alcanzado la figura del presidente de la Comunidad (Aja, 1998: 82). De esta forma, se procura un doble objetivo; incrementar el interés del ciudadano por los asuntos autonómicos, a la par que se revitaliza la institución del Parlamento en detrimento de la figura del Presidente autonómico, que hasta el fin del bipartidismo en 2015 había alcanzado una notoriedad quizás excesiva.

III.2. Las leyes de participación ciudadana y los reglamentos parlamentarios

Tal y como se indicó anteriormente, la regulación de la participación se ha caracterizado por un moderado mimetismo entre autonomías. Esto no quiere decir que todas las normas persigan con la misma intensidad la participación ciudadana (Castel, 2014: 852) pues, por lo general, las leyes más recientemente aprobadas establecen un modelo más garantista. Algunas CCAA han adoptado normas donde se regula conjuntamente la transparencia y la participación, como es el caso de Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Madrid, Región de Murcia, Extremadura y País Vasco³. Esta regulación conjunta obedece a la consideración de la transparencia y la participación como índices de calidad democrática y buen gobierno, pero también por la íntima relación que mantiene la participación con la publicidad activa y el derecho a la información pública⁴ (Pérez Alberdi, 2017: 1072) al ser considerados requisitos previos para garantizar una participación real y efectiva (Castel, 2014: 859).

³ Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno (en noviembre de 2021 se encontraba en tramitación); Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (aunque realmente la regulación de la participación es escasa)

⁴ Una referencia fundamental lo constituyó la norma estatal sobre transparencia, la Ley 19/2013.

Otras autonomías, sin embargo, han aprobado una ley de transparencia y otra distinta de participación en el mismo marco temporal; es el caso de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria (en tramitación), Castilla La Mancha, La Rioja (en tramitación) y Navarra⁵. Por su parte, Baleares y Cataluña no han aprobado como tal una ley de participación, sino una ley de consultas no referendarias; una norma que en el caso catalán fue parcialmente invalidada por el Tribunal Constitucional al invadir una competencia del legislador estatal como es la regulación del referéndum. Galicia es la única autonomía que ha regulado conjuntamente la iniciativa legislativa popular y otras formas de participación a través de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, pues el resto de autonomías adoptaron una ley para la ILP y otra norma distinta sobre participación, confirmando el carácter independiente de una institución como la ILP.

Centrándonos ya en los instrumentos participativos desplegados por el legislador, debemos advertir, en primer lugar, de la heterogeneidad normativa (Castel, 2014: 851) pero también en cuanto a las formas desplegadas y objetivos pretendidos. Una primera y conveniente apreciación sería distinguir la participación orgánica de la funcional (Sánchez Morón, 2008: 230 y ss.), pues en primer lugar nos encontraremos con ese tipo de participación que se desarrolla a través de órganos donde se da cabida a entidades y colectivos. Esta participación es más común en la adopción de decisiones en el ámbito del Ejecutivo, y albergaría consejos sectoriales del ámbito local y autonómico donde se encuentran representadas, por un lado, las administraciones, y del otro, asociaciones (de mayores, vecinos, salud, mujer...), sindicatos, o colegios profesionales. La participación orgánica sirve principalmente para tener en consideración la voz de los afectados por decisiones de un ámbito concreto (comercio, urbanismo, salud pública, etc.) y los resultados de tales políticas para, de esta forma, reducir la distancia entre ciudadanía y representantes (Tur, 2012: 125). Uno de los problemas de la participación orgánica es que no garantiza *per se* la participación de ciudadanos individualmente considerados ni la representatividad de las entidades pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la lógica selectiva de la democracia participativa es en cierto punto “discriminatoria”.

⁵ Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha; Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra

Por otro lado, encontraremos una participación funcional, probablemente más informal, donde colectivos o ciudadanos individuales tratan de influir en el proceso deliberativo o legislativo, lo que involucrará más al Parlamento que al Gobierno. De este modo y dejando al margen la ILP y el derecho de petición por los motivos indicados, podríamos deducir que existe un derecho a participar en la elaboración de normas a través de la audiencia pública, las consultas, los escaños ciudadanos, los portales web, etc. En este sentido, el legislador parece interesado en convertir el principio deliberativo en el pilar inspirador del nuevo derecho de participación (Castel, 2014: 855). A través de esta vía se puede contribuir a que la representación refleje lo mejor posible las posiciones de los ciudadanos (Rodríguez Ruiz, 2017: 3), pues mientras algunos de los instrumentos implementados sirven para recabar la opinión de la ciudadanía, tales como sondeos, encuestas o consultas, otros tienen por objeto el simple debate o análisis de las políticas que se desarrollan, como los foros o las asambleas.

Las leyes sobre participación han tenido un reflejo importante en las herramientas que las páginas web de las asambleas legislativas ponen a disposición del ciudadano. Por poner algunos ejemplos, la web de las Cortes de Castilla y León permite que cualquier ciudadano o colectivo realice aportaciones a proyectos y proposiciones de ley y no de ley en tramitación, indicando en su caso si el destinatario de tales aportaciones es uno o varios grupos parlamentarios. No se permite, en este sentido, realizar aportaciones sobre decretos-leyes presentados a la convalidación de las Cortes por parte del Gobierno, lo que podría ser una interesante aportación para el futuro. La participación se completa con un formulario relativo al ejercicio del derecho de petición individual o colectiva que tenga como destinatario a las Cortes de Castilla y León.

En este sentido, en Galicia también se puso en marcha un mecanismo de participación que permite a los ciudadanos hacer aportaciones a través de la web vinculadas a los proyectos o proposiciones de ley que se estén tramitando y que se denomina “Legisla con nosotros”. La ley gallega de ILP y participación completa la posible intervención ciudadana en los artículos 17 y 18 pues en el primero de ellos regula “la participación popular en el control al gobierno” permitiendo dirigir preguntas al Parlamento de Galicia con el ruego de que sean formuladas a la Xunta. No obstante, esta pregunta deberá ser admitida por la Mesa y asumida por algún diputado. Como se puede comprobar, algunos de tales instrumentos tienen por objeto no la simple participación sino más bien cierta fiscalización de los órganos de

gobierno (Teruel, 2017: 401). Por su parte, la Asamblea de Madrid ofrece formas más variadas de participación en el procedimiento legislativo; además del clásico derecho de petición y de las consideraciones ciudadanas (CONCI), que permiten realizar aportaciones a cualquier proyecto o proposición en tramitación, se permite que cualquier ciudadano o colectivo presente una propuesta ciudadana (PROCI) con el objetivo de que un grupo político la asuma como propia para presentarla como Proposición no de Ley. Del mismo modo, se ofrece la posibilidad de que cualquier ciudadano o colectivo plantee una cuestión que, asumida por un diputado, sea planteada al Gobierno autonómico oralmente en el Pleno de la Asamblea.

Los reglamentos parlamentarios han incorporado, asimismo, algunos cambios en materia de calidad democrática y participación, pues Comunidades como Comunidad Valenciana o Cantabria aprobaron hace escasos años una reforma de su Reglamento para incluir un nuevo título “del Parlamento abierto” con medidas sobre participación, transparencia y control de los ciudadanos hacia la actividad del Parlamento. Igualmente, en Canarias también se aprobó en marzo de 2015 una reforma del Reglamento de la Cámara para reforzar las exigencias de publicidad y transparencia; y el Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2008 creó un Consejo extremeño de ciudadanos y ciudadanas “como foro de consulta para la participación ciudadana” (art. 271). Las Cortes Valencianas y el Parlamento vasco permiten asimismo hacer llegar aportaciones a los grupos parlamentarios (arts. 110 bis y 110 respectivamente).

Se puede comprobar, por tanto, que uno de los rasgos característicos de este conjunto de medidas sobre calidad democrática y participación es su heterogeneidad, dispersión y transversalidad. Los cambios se han emprendido a través de instrumentos normativos variados (leyes de participación, reglamentos parlamentarios, leyes de ILP) manteniendo misiones distintas (influir en el procedimiento legislativo, en su deliberación previa, en la toma de decisiones del gobierno, o bien controlar a éste último a través de la acción de los grupos parlamentarios) y también con distintas intensidades, pues se perciben modelos de participación más fuertes o activos y otros débiles o pasivos (Castel, 2014: 852). Del mismo modo, no ha quedado claro si el legislador autonómico quería involucrar a la ciudadanía en general o bien a colectivos concretos afectados por una determinada normativa; pues los procesos participativos permiten participar tanto individual como colectivamente, aunque probablemente prime lo segundo. Por ejemplo, tal y como indica el autor, de la regulación del Reglamento parlamentario aragonés se puede

extraer, como conclusión principal, que los sujetos en los que se piensa como protagonistas de estos *hearings* son los grupos de interés y solo, de manera excepcional, los ciudadanos individuales (Cebrián, 2017: 27).

Por estos motivos, probablemente la eficacia de las medidas haya sido más limitada de lo esperado. El ciudadano resulta frecuentemente ajeno a la variedad de formas de participación desplegadas, pues muchas veces no es fácil distinguir si es preciso influir en la deliberación previa de una ley (foros, consultas), en su propuesta (ILP), en su tramitación (audiencia y alegaciones) o en la labor de control del gobierno. Por ello, creo que es fundamental simplificar los procedimientos disponibles para participar y, especialmente, que las instituciones mantengan una actitud proactiva involucrando al ciudadano. Poniendo el ejemplo concreto de las audiencias y alegaciones a las proposiciones o proyectos de ley, es mucho más factible que el Parlamento o el Gobierno invite a determinados sectores de la sociedad civil a realizar aportaciones, que esperar a que tal intervención se produzca espontáneamente. Del mismo modo, y en segundo lugar, se deben utilizar las tecnologías de la comunicación para modernizar la intervención ciudadana en general y a través de foros, consultas y del derecho de petición en particular, pues si mediante la firma electrónica ya se permiten la práctica totalidad de los trámites administrativos, no habría inconveniente en facilitar una intervención telemática de ciudadanos identificados mediante certificado digital. De este modo, la tecnología en el Parlamento puede facilitar el acceso a la información y puede facilitar la apertura de canales de colaboración con la sociedad (Rubio, 2017: 151)

Por último, la rendición de cuentas y el *feedback* constante son muy necesarios, pues el ciudadano y el colectivo afectado necesitan percibir que forman parte activa de las decisiones que se toman por y para su gobierno (Ramírez, 2014: 178). Las formas de influencia en los asuntos públicos fracasan cuando el ciudadano no percibe la utilidad de su participación o ni siquiera se le responde. Por este motivo quizás, los colectivos hayan acogido de buen grado a la iniciativa popular en los últimos años, pues existe la certeza de que el cumplimiento de los requisitos de admisión y firmas obliga a la cámara a incluir la proposición propuesta en la toma en consideración de un pleno, lo que a su vez anima a los grupos parlamentarios a interesarse por la propuesta y posicionarse públicamente sobre la misma.

III.3. La iniciativa legislativa popular autonómica

El desarrollo legislativo de la iniciativa popular también ha experimentado un gran impulso en los últimos años a través de las normas adoptadas en once autonomías y, asimismo, de un incremento en la utilización del mecanismo por parte de la sociedad civil organizada. La principal característica de la ILP es su moderada capacidad de influencia en la agenda política, pues entenderla como una herramienta que habilita directamente al electorado en la tarea de legislar sería una previsión demasiado optimista. Aún con los obstáculos que veremos, la iniciativa popular permite que afloren realidades escasamente atendidas por los poderes públicos, al tiempo que involucra al electorado en la solución de los problemas, obligándole a plantear una proposición de ley articulada al parlamento. Además de una herramienta de participación, la ILP es una forma de inicio del procedimiento legislativo y, por ello, especialmente relevante dentro del proceso deliberativo de cualquier cámara legislativa; un instrumento especialmente útil (aunque no sólo) para canalizar demandas de grupos no establecidos en el *status quo* político (Tudela, 2002: 100).

En el ámbito legislativo autonómico y pese a contar con un marco estatal muy restrictivo, la aprobación de ley catalana de 2006 supuso un avance determinante, pues permitió quebrar el mimetismo inicial (Cuesta, 2008: 345) y contagiar parcialmente sus mejoras hacia otras autonomías. Estas nuevas normas han permitido que varias Comunidades cuenten con un mecanismo más encaminado a la dinamización de la participación ciudadana (Ruiz-Rico, 2014: 17), si atendemos a las leyes adoptadas en Cataluña en 2006 y 2014, Región de Murcia en 2006, Andalucía en 2011, Navarra y Castilla y León en 2012, Aragón y Comunidad Valenciana en 2014 y 2017, Galicia en 2015, País Vasco en 2016, Baleares en 2018 y Cantabria en 2021. Estas leyes de segunda generación han tratado de introducir, con distintas intensidades, novedades interesantes en la figura, lo que contrasta con la obsoleta regulación que mantienen aquellas autonomías que no han reformado su marco normativo. Por ende, la reforma de las leyes de iniciativa popular se vuelve imprescindible si queremos que esta institución de participación ciudadana funcione (Cabedo, 2009: 466), contribuyendo a aumentar el número de proposiciones ciudadanas presentadas, debatidas y eventualmente aprobadas por las asambleas autonómicas.

Digna de mención resulta la legislación catalana por su carácter innovador, pero también las normas gallega y vasca por resultar notablemente garantistas hacia la

participación por vía de ILP. Los avances introducidos en general en las nuevas normas autonómicas han consistido en eliminar algunas causas de inadmisión inoperantes⁶, al tiempo que se ha minorado la cantidad de apoyos necesarios para presentar la ILP, aumentando también el plazo para su obtención. De esta forma, las leyes más garantistas y que menor cantidad de apoyos exigen en relación a su censo electoral son las de Comunidad Valenciana (0,30%), Galicia (0,37%), País Vasco (0,50%) y Andalucía (0,61%). En el sentido contrario, el requisito resulta excesivamente oneroso en Extremadura (4%), La Rioja (2,40%) y moderadamente exigente en Baleares (1,30%), Castilla la Mancha (1,20%) y Aragón (1,17%)⁷.

Asimismo, las autonomías que mantienen sin variaciones su ley originaria por lo general conceden unos escasos tres meses para la obtención de las firmas necesarias para presentar la iniciativa (Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Mancha, La Rioja y Madrid), oscilando el plazo en el resto entre cuatro y nueve meses y concediendo la posibilidad la mayoría de ellas de que la Junta Electoral lo amplíe por dos o tres meses más si concurren causas de fuerza mayor (como el periodo estival o la coincidencia con elecciones). Otras mejoras introducidas han consistido en la posibilidad de que los promotores defiendan la proposición en el Parlamento (lo permiten Aragón, Canarias, Cataluña Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco), bien en el Pleno, o bien en Comisión (aspecto este último importante), la extensión de los sujetos legitimados para firmar la iniciativa (Cataluña, País Vasco y Baleares), la introducción de la firma electrónica (las once autonomías que reformaron su ley originaria lo permiten), la posibilidad de subsanar errores formales en la presentación de documentación, o el aseguramiento

⁶ La práctica totalidad de las normas que reformaron la ILP en el ámbito autonómico suprimieron como causa de inadmisión el hecho de que la iniciativa presentada fuera sustancialmente equivalente a otra proposición no de ley que estuviera en trámite (sólo lo mantienen la Comunidad de Madrid, Castilla la Mancha y Extremadura); o eliminaron las exclusiones materiales de la organización territorial o institucional de la Comunidad o de la planificación económica general (aunque esta última se mantiene en Andalucía, Cantabria, Aragón, Canarias, Extremadura y Baleares). Por su parte, Cataluña y Comunidad Valenciana suprimieron el requisito de homogeneidad material en el texto de la ILP.

⁷ La cantidad de firmas exigida en términos absolutos sería de 50.000 electores en la Comunidad de Madrid y Cataluña, 45.000 en Extremadura, 40.000 en Andalucía, 25.000 en la Comunidad Valenciana, 20.000 en Castilla la Mancha, 15.000 en Canarias, 12.000 en Aragón, 10.000 en Galicia, País Vasco, Región de Murcia, Baleares Asturias, 6.000 en la Rioja y 4.000 en Cantabria. En Navarra, el 1% del censo exigido representaría 5.154 ciudadanos según el censo publicado en enero de 2021, por los 15.708 exigidos en Castilla y León según el último censo publicado en de 2021 (se exige el 0,75% del censo autonómico, cifra que debe representar asimismo el 0,75% del censo de al menos cinco de sus nueve provincias).

del cobro de la compensación económica que les corresponde a los promotores si la iniciativa supera el trámite de admisión y la certificación del mínimo de firmas.

En cuanto a la efectividad del mecanismo en este ámbito, inicialmente el legislador autonómico trasladó miméticamente los cuestionados límites estatales a la figura, lo que se tradujo en un empleo muy escaso del instrumento en las primeras legislaturas. No es casualidad que la mayor relevancia del instrumento se produzca en autonomías que han reformado su ley para facilitar el empleo del instrumento, aunque también influyen factores demográficos y políticos. Esto último explica que el instrumento se utilice con mayor frecuencia en aquellas autonomías más pobladas, o bien en aquellas en las que la identificación ciudadana con los asuntos autonómicos es más estrecha por cuestiones culturales, políticas o históricas. De este modo, las asambleas de Galicia y Cataluña fueron objeto del mayor número de ILP registradas⁸, con 38 y 36 proposiciones respectivamente, siendo aprobadas cinco y siete de las mismas. Les siguen Canarias (26 presentadas), País Vasco y Andalucía (23), Navarra (22) y Comunidad de Madrid (16), aunque difieren también las finalmente adoptadas⁹. En el extremo contrario se sitúan Cantabria, con cuatro iniciativas presentadas y ninguna aprobada; Región de Murcia y Castilla y León con cuatro registradas (ambas convirtieron una ILP en ley), La Rioja con cinco (tres aprobadas), Castilla la Mancha con siete o Extremadura con ocho (ninguna aprobada en los dos últimos casos). Entre las autonomías más y menos activas, en cuanto al empleo de la figura, encontramos otras situadas en un término medio¹⁰.

Nuestras autonomías registran globalmente un porcentaje ligeramente inferior que a nivel estatal de iniciativas inadmitidas. Del total de 265 iniciativas presentadas en las diecisiete autonomías, se inadmitieron 85, lo que representa un 32%, frente al 37% estatal¹¹. Todo ello, a pesar de que los ciudadanos en ocasiones presentan proposiciones cuyo contenido resulta ajeno a la competencia de la asamblea autonómica (Cuesta, 2008: 451). Por su parte, el requisito de firmas ha resultado más laxo también en el ámbito autonómico, a juzgar por el número de iniciativas que

⁸ Datos obtenidos a través de las páginas web de las respectivas asambleas autonómicas durante la primera semana del mes de enero de 2022.

⁹ Canarias y País Vasco adoptaron cinco ILP como leyes; tres el Parlamento navarro, dos la Asamblea de Madrid y ninguna el Parlamento andaluz. En todos los casos debemos tener en cuenta que no se respetó el texto original propuesto, al introducirse diferentes enmiendas durante la tramitación parlamentaria de las iniciativas.

¹⁰ En Baleares y Comunidad Valenciana se registraron catorce iniciativas (con una y dos aprobadas, respectivamente). En Aragón y Asturias fueron registradas nueve ILP (ninguna convertida en ley).

¹¹ Según los datos facilitados por la página web del Congreso de los Diputados (junio de 2021) y de las asambleas autonómicas (enero de 2022).

caducaron (42) sin reunir los avales necesarios: un 16% del total de las registradas, frente al 40% estatal. No obstante, resulta evidente la distancia entre las autonomías más productivas y las menos, pues Galicia, Cataluña, Andalucía, Canarias, Navarra y País Vasco reúnen el 55% de las iniciativas presentadas en todas las autonomías¹².

En cualquier caso, y frente a la irrelevancia del instrumento en las primeras legislaturas, la utilización de la ILP ha experimentado un importante crecimiento en la última década y media, especialmente por el estallido de la crisis económica y social y por el cambio en el contexto político. Los colectivos han utilizado el mecanismo para lograr mayor repercusión social de su problemática, a veces incluso auspiciados por partidos políticos parlamentarios o extraparlamentarios. Si a nivel nacional obtuvo cierta notoriedad la ILP sobre dación en pago y paralización de los desahucios (presentada en 2011 por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y subsumida con importantes modificaciones en un proyecto de ley del Gobierno), a nivel autonómico tal iniciativa tuvo su réplica en la práctica totalidad de las asambleas legislativas, resultando inadmitida por no versar sobre competencias autonómicas. El mismo comportamiento registró la iniciativa presentada por RedMadre en apoyo a la mujer embarazada, que fue adoptada como ley en las autonomías gobernadas entonces por el Partido Popular.

Por lo indicado, es evidente que la necesidad de movilización y la infraestructura necesaria para conseguir las firmas han conllevado que sean mayoritariamente colectivos y asociaciones quienes registren iniciativas ante las asambleas legislativas, lo que evidentemente aleja al mecanismo de las características de la democracia directa. En cualquier caso, para que una iniciativa consiga sustanciarse en una ley, además de su admisión por la Mesa y la consecución de firmas, es imprescindible la colaboración entre los promotores y los grupos parlamentarios, pues es necesario no sólo superar la toma en consideración en la cámara, sino que el texto finalmente aprobado respete el sentido inicial de la propuesta, lo que rara vez se produce. La intervención de los promotores en el Parlamento puede ayudar a mitigar esta desconexión de la iniciativa con su origen, especialmente si se produce en los trabajos en comisión previos y posteriores a la toma en consideración, pues nadie mejor que uno de los proponentes podrá defender las razones que llevaron a

¹² Las asambleas autonómicas rechazaron 54 iniciativas (la mayoría de ellas en el trámite de toma en consideración) y aceptaron 34 (siete en Cataluña, cinco en Canarias, Galicia y País Vasco, tres en la Rioja y Navarra, dos en Comunidad Valenciana, Castilla y León y Madrid, y una en Baleares y Región de Murcia).

su colectivo a impulsar la ILP, y valorar las enmiendas introducidas (Presno, 2012: 103).

En este sentido, tanto la ley reguladora de la ILP en Cataluña como su Reglamento del Parlamento de Cataluña conceden un enorme protagonismo a los promotores en el debate y trámites de la iniciativa popular, sin que encontremos en ninguna otra ley —salvo País Vasco y en menor medida Galicia y Aragón— tal elevado nivel de participación. Lo habitual es que, en caso de permitir a los promotores intervenir en el Parlamento —que no todas las leyes autonómicas lo permiten— es que lo hagan tan sólo en el pleno de toma en consideración, como así permite también la LO 3/1984 que regula la ILP de carácter estatal.

Es evidente que la revitalización del instrumento pasa por suavizar las causas de inadmisión y, por otro lado, minorar la cantidad de apoyos exigidos para su presentación. En cuanto a lo primero, debemos reducir las materias excluidas del instrumento a aquellas que no sean competencia de la comunidad, o aquellas de naturaleza presupuestaria y tributaria, resultando el resto injustificadas. No tiene sentido exigir, como algunas autonomías hacen, que el texto presentado tenga homogeneidad material o que no pueda compartir objeto con proposiciones o iniciativas ya presentadas en la misma legislatura. En cuanto al nivel de apoyos exigido, es evidente que un requisito más laxo de firmas contribuirá a que se presenten más iniciativas. Lo oportuno, a mi juicio, sería exigir en torno al 0,50% del censo electoral, aunque actualmente existen autonomías por debajo de tal proporción, como Comunidad Valenciana (0,3%) y Galicia (0,37%). Igualmente relevante me parece conceder un plazo adecuado para reunir tal cantidad de signatarios, pues si a nivel estatal se establecen nueve meses prorrogables por tres, nuestras autonomías no deberían quedarse atrás en este aspecto. Con todo, la regulación autonómica de la ILP ha resultado en términos generales más garantista que a nivel estatal, lo que también se manifiesta en un mayor empleo del mecanismo y una mayor repercusión parlamentaria de las propuestas ciudadanas.

III.4. Dificultades para una participación efectiva

A pesar de la cantidad de cauces por los que el ciudadano puede influir en la deliberación y en la toma de decisiones, la participación está hoy lejos de conseguir los beneficios que al menos teóricamente se le achacan. Esto quizás sea debido a que este conjunto heterogéneo de normas e instrumentos no han afectado a nuestra forma de gobierno, lo que no es exclusivo de la participación sino más bien de las

medidas sobre calidad democrática (Martín de la Vega, 2017: 149). La reducida influencia de la participación se puede deber a dos de sus notas más características: su escaso carácter vinculante (Castel, 2014: 862) y el hecho de que nos encontremos ante cauces reactivos, lo que motiva la indiferencia ciudadana hacia muchas formas de participación. Es decir, al ciudadano o bien no le interesa participar o bien no percibe la utilidad de su intervención, pues se desconfía de la responsabilidad misma de los representantes. Tampoco parecen ayudar, en este sentido, ni la escasa identificación de los ciudadanos con los asuntos autonómicos ni, sobre todo, la compleja distribución de competencias entre las diferentes administraciones territoriales, a lo que debemos sumar el problema de la escasa delimitación entre las consultas y otros procesos deliberativos (Sierra, 2021: 327).

Las dificultades indicadas han provocado el desplazamiento de la participación hacia formas más alejadas de lo institucional, pues se siguen utilizando los derechos de reunión y manifestación como formas más efectivas de influencia en los asuntos públicos y, especialmente, para mostrar el descontento con la realidad. Si bien ha primado la colectivización de la participación, tales entidades prefieren la protesta organizada a la participación orgánica, especialmente si perciben que esta última no es efectiva. Una vía de solución a tales problemas consistiría en hacer más atractiva la participación a nivel individual; una participación proactiva donde sea la administración la que se dirija al ciudadano y no al revés, asegurando que la respuesta se produzca de forma obligatoria, pues resulta del todo inadmisibles que aquellos ciudadanos que intervienen en los asuntos públicos no obtengan respuesta alguna del resultado de su participación.

No existe, en este sentido, una crisis tan profunda de la participación, sino más bien una crisis de corresponsabilidad en los asuntos públicos y de confianza en los intermediarios. En ámbitos alejados del local, no existe una acción política permanentemente conectada a la ciudadanía; hay un espacio vacío entre ciudadanos y representantes que sólo es ocupado cuando los primeros muestran su descontento. Por este motivo, quizás hayan funcionado experiencias como los presupuestos participativos, las consultas locales o las recogidas de firmas *online*, en las que se traduce de una forma directa y sin intermediarios la voluntad individualmente manifestada y, por lo mismo, fracasan experiencias vinculadas a la participación en el proceso deliberativo o en el procedimiento parlamentario, más complejas y con un *feedback* mucho más escaso.

Mi experiencia indica —si se me permite— que si existe un ámbito especialmente propenso para el contacto directo entre administración y ciudadanía es el local; pues no sólo los procedimientos y asuntos resultan más cotidianos y sencillos para el vecino/colectivo, sino que la entidad suele percibir la utilidad de su intervención, que resulta mucho más tangible y cercana. Es decir, el ciudadano o colectivo acude al representante local pues sabe dónde encontrarlo, y esa participación no se diluye en la inmensidad de la administración autonómica, ni en medios telemáticos mucho más impersonales. En el ámbito local han funcionado experiencias como los consejos sectoriales, las asambleas vecinales, los presupuestos participativos, las consultas e incluso las alegaciones a reglamentos, sin perder de vista otro tipo de participación más informal y directa que muchas veces no se percibe, pero resulta de gran valor para la toma de decisiones.

IV. CONCLUSIÓN

Como consecuencia de la necesidad ‘regeneracionista’ de los poderes públicos, el legislador autonómico ha venido impulsando la participación política a través de los Estatutos de Autonomía de segunda generación y distintas normas sobre participación y buen gobierno. Este impulso ha permitido diversificar en nuestras autonomías las formas de intervención ciudadana en los asuntos públicos a través de la iniciativa popular, el derecho de petición y otras figuras encuadrables en la democracia participativa que tienen como fin involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones; un objetivo coherente con la filosofía descentralizadora de nuestras autonomías y con la indudable necesidad de nuestro modelo representativo.

La competencia autonómica se ha visto parcialmente mermada por la interpretación del TC sobre las formas que implican ejercicio del derecho fundamental de participación, sobre todo en el caso del referéndum, cuya regulación y autorización quedan completamente en manos del legislador orgánico y del Gobierno respectivamente. El margen en el caso de la ILP ha resultado mucho más amplio y se ha traducido en la aprobación de normas de segunda generación sobre el instrumento que han permitido suavizar sus causas de inadmisión, minorar las firmas necesarias para su presentación, o introducir la intervención de la comisión promotora en el trámite parlamentario. Este régimen jurídico más garantista y, sobre todo, el cambio en el contexto político, han permitido un mayor empleo de la ILP en

nuestras asambleas autonómicas, mejorando sensiblemente los discretos resultados estatales.

El legislador autonómico tiene libertad para configurar cualesquiera instrumentos de la denominada democracia participativa; una competencia que se ha traducido desde 2008 en la aprobación de leyes de participación en la totalidad de las autonomías; normas que han regulado figuras tales como consultas, foros, audiencias, escaños ciudadanos, preguntas de iniciativa ciudadana u otros órganos participativos. El desarrollo legislativo de la participación se ha caracterizado por cierto mimetismo, aunque algunas autonomías han optado por un modelo más intenso de participación en detrimento de otras con un perfil más bajo. La dispersión y heterogeneidad de los instrumentos desplegados pero, sobre todo, su carácter no vinculante han impedido alterar nuestra forma de gobierno o revertir el desinterés ciudadano por los asuntos públicos, trasladando su participación a ámbitos menos institucionalizados como las manifestaciones, los *flashmobs*, las recogidas de firmas *online*, etc.

Una posible vía de mejora sería la de simplificar los procedimientos disponibles para participar y, especialmente, que las instituciones mantengan una actitud proactiva involucrando al ciudadano y respondiendo de manera obligatoria ante sus aportaciones. Debemos comenzar por intensificar las formas de participación a nivel local y trasladarlas a otros ámbitos como el autonómico, pues no sólo sus procedimientos y asuntos resultan más cotidianos y sencillos para el ciudadano, sino que la utilidad de su intervención se percibe con mucha más intensidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E. (2014): *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid: Ed. Alianza.
- AJA FERNÁNDEZ, E., GARCÍA ROCA, F. J., y MONTILLA MARCOS J. A. (2015): *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Barcelona: Observatorio de Derecho Público (IDP).
- AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M. J. (1998): “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en

- la elaboración de las leyes”. *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, n.º 6, pp. 79-100.
- ALMAGRO CASTRO, D. (2018): *Democracia y participación política en la CE 1978*. Tirant lo Blanch.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (2009): “Las reformas estatutarias y los regímenes electorales autonómicos”. *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 75-76, pp. 457-485.
- ARIAS MALDONADO, M. (2016): *La democracia sentimental*. Barcelona: Ed. Página Indómita.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1985): “La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 46-47, pp. 289-307.
- (1987): “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”. *Revista General de Derecho*, n.º 512.
- (2017): “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. *Revista de Derecho Político UNED*, n.º 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 483-511.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2017): “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 42, pp. 14-37.
- BUSTOS GISBERT, R. (2017): *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Debates Constitucionales. Madrid: Ed. Marcial Pons.
- CABEDO MALLOL, V. (2009): “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”. *Revista Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, n.º 24, pp. 455-476.

- CASTEL GAYAN, S. (2014): “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100, pp. 847-876.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2013): “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 5, pp. 202-213.
 - (2014): “Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible”, en GUTIÉRREZ I. (Coord.) *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Ed. Comares, pp. 143-157.
 - (2016): “El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución?”, en CASCAJO J. L. y MARTÍN A. (coords.), *Participación, representación y democracia*. Ed. Tirant lo Blanch, pp. 235-266.
- CASTELLS M. (2017): *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2017): “Las Cortes de Aragón como Parlamento Abierto: los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. *Estudios de Deusto*, Vol 65/2, pp. 15-38.
- COLINO, C. (2014): “Calidad democrática, crisis y reformas en el Estado Autonómico”. *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, pp. 37-69.
- CORCHETE MARTÍN, M. J. (2015): “La participación ciudadana en los asuntos públicos y su contribución a la calidad de la democracia. Reflexiones al hilo de algunas experiencias participativas”. *Estudios de Deusto Vol. 63 núm. 2*, pp. 81-109.
- CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi.

- DELLA MORTE, M. (2017): “Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale”. *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, n.º 2 (federalismi.it).
- FERRAJOLI, L. (2001): *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid: Ed. Trotta.
- GARCÍA MAJADO, P. (2017): “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular”, en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados), pp. 217-242.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2007): *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (Coord.) (2014): *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Ed. Comares.
- HELD, D. (2001): *Modelos de Democracia*, Madrid: Ed. Alianza.
- LARIOS PATERNA, M. J. (2003): *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
 - (2008): “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, pp. 183-222.
- LOEWENSTEIN K. (1983): *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ed. Ariel.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1989): “El derecho de petición”, *Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XIX*, Barcelona: Seix.
- MARTÍN DE LA VEGA, A. (2018): “Calidad democrática y forma de gobierno en las Comunidades Autónomas”, en TUDELA, KÖLLING y REVIRIEGO

- (coords.) *Calidad democrática y organización territorial*. Madrid: Marcial Pons, pp. 129-165.
- MURO I BAS, X. (2007): “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular” en Corts. *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 19, pp. 361-393.
- PÉREZ ALBERDI, R., (2006): *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Colección Monografías, Madrid: Congreso de los Diputados.
- (2008): “El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía”. *Oñati Socio-legal Series*, n.º 5, pp. 1058-1081.
- (2012): «Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de Última Generación». *Revista Deliberación* n.º 2 (Gobierno de Aragón).
- PIZZORUSSO, A. (1973): “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”. *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padua: CEDAM.
- PRESNO LINERA, M. A. (2012): “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, pp. 85-120.
- RALLO LOMBARTE, A. (1993): *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Colección “Autonomía i Dret” Universitat Jaume I.
- RAMÍREZ NARDIZ, A. (2014): “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”. *Revista de Derecho Político de la UNED*, n.º 90, pp. 177-210.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (2008): “La participación política en la actualidad”. *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos (Instituto Bartolomé de las Casas)*, n.º 18, pp. 53-66.
- RODRÍGUEZ RUIZ, B. (2017): “La apuesta constitucional por la representación política”, *XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*.

- RUBIO, R., y GONZALO, M. A. (2017): “Vías de participación en el Parlamento, ¿Parlamentos abiertos?”, en PÉREZ-MONEO y VINTRÓ CASTELLS: *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 145-182.
- RUBIO LLORENTE, F. (2015): “Igualdad y autonomía”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 19, pp. 21-38.
- RUIZ-RICO, C. y CASTEL GAYÁN, S. (2013): “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”. *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 13/2013 Universidad de Jaén, pp. 22-55.
- RUIZ-RICO, C. (2014): “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional”. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6, pp. 1-30.
- SAENZ ROYO, E. (2009): “Participación Ciudadana en el Estado Autonómico”, Jornada *Una visión contemporánea de la democracia directa*, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
 - (2013): “¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo* nº 20, pp. 245-276.
 - (2018): *El referéndum en España*. Debates Constitucionales. Madrid: Marcial Pons.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2021) “Prácticas de participación ciudadana en las Comunidades españolas” en AGUILAR, RUVALCABA y CRIADO (Coords.), *Gobierno Abierto en Iberoamérica*. Ed. Tirant lo Blanch, pp. 315-362.
- TERUEL LOZANO, G. (2017): “La reforma de los reglamentos parlamentarios como instrumento para la regeneración democrática”. *Administración &*

- ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 12, pp. 137-148.
- TUDELA ARANDA, J. (2002): “Iniciativa legislativa popular y desarrollo de las nuevas tecnologías”, *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*.
- TUR AUSINA, R. (2012): “Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias”, en GARRIDO, V. (Coord.), *La solidaridad en el Estado Autonómico*. Fundación Manuel Broseta, pp. 119-148.
- (2013): “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana”, en Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública n.º 14*, pp. 203-232.
- VALLÉS, J. M. (2016): “¿Regeneración democrática sin contexto? Condiciones socioeconómicas y culturales para un cambio difícil”, en LLERA RAMO (coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnóstico y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 49-78.
- VIDAL MARÍN, T. (1999): “El derecho de petición”. *Anuario Parlamento y Constitución*, n.º 3, pp. 261-281.