

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

*Por Eva Sáenz Royo
Profesora Doctora de Derecho Constitucional,
Universidad de Zaragoza*

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A. MARCO CONSTITUCIONAL

Nuestra historia constitucional estuvo comprometida desde sus inicios con las formas propias de la democracia representativa. En consecuencia, (salvo una incipiente recepción del referéndum en los proyectos de régimen local de Maura y Canalejas y en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 1924) las instituciones de democracia directa no existieron entre nosotros hasta que el artículo 66 de la Constitución de la Segunda República admitió la figura del referéndum. Y aún este reconocimiento, que desató enseguida la natural desconfianza de la clase política (lo que estamos instaurando es “un sistema de apelación contra la voluntad de las Cortes”, decía un diputado en las Cortes constituyentes), fue tan sólo una victoria formal, pues el Parlamento se cuidó mucho de no aprobar después la ley de desarrollo necesaria para su aplicación. Por otra parte, el régimen franquista supuso la asunción autoritaria de la democracia directa (Ley de referéndum de 1945; referendos de 1947 y 1966).

En un Estado democrático moderno la participación del pueblo en la decisión política discurre normalmente por el cauce de la representación, aunque también sean necesarios procedimientos que permitieran la expresión directa del pueblo. En las democracias modernas deben existir cauces de democracia directa, pero sobre todo de democracia representativa. El dilema hoy no es tanto entre una y otra, sino en qué medida y hasta dónde las actuales democracias parlamentarias deben acabar incorporando a sus esquemas institucionales las citadas técnicas de democracia inmediata.

Nuestra Constitución en el artículo 23 asume ambas formas de acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas (directamente o por medio de representantes). Pero el tratamiento dado después por nuestra Ley Fundamental a las instituciones de democracia directa (exclusión del referéndum legislativo, el referéndum consultivo en el artículo 92 CE, los referéndum constitucionales y autonómicos de los artículos 167.3, 168.3, 151.2 y 152.2; fuertes exigencias y exclusiones a la iniciativa popular en los artículos 87.3 y 166), prueba que nuestra CE se inclina decididamente por un modelo de “democracia representativa”.

Después de 40 años de franquismo era necesario reforzar las instituciones representativas, de ahí que la CE adquiriera una doble actitud de recepción y desconfianza frente a las instituciones de democracia directa. Ya desde el propio debate constituyente el conocido recelo de la clase parlamentaria (la soberanía del Parlamento puede verse “absolutamente menoscabada”, diría Sole Tura) volvió a hacer su aparición, condicionando el modo restrictivo en que iban a concebirse estas figuras.

En razón de ello, estas técnicas:

- a) quedan sometidas a exigencias superiores a las normales en Derecho comparado;
- b) no incluyen alguna de sus más interesantes versiones (por ejemplo, el referéndum legislativo) y;
- c) quedan bajo el control de la propia clase política, que controla su iniciativa (referéndum) o domina su toma en consideración (iniciativa legislativa popular).

El propio Tribunal Constitucional - STC 119/1995- considera los supuestos de participación directa “excepcionales en un régimen... como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los institutos de democracia representativa sobre los de participación directa”.

Consolidadas ya después de treinta años de democracia nuestras instituciones representativas y siendo los partidos políticos los protagonistas absolutos de

las mismas, se detecta la necesidad de una mayor acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas y en este marco se sitúan las últimas reformas estatutarias y propuestas legislativas autonómicas en nuestro país tendentes a fomentar los instrumentos de democracia participativa, en los que los representantes democráticos siguen teniendo la última palabra, pero para su formación se hace más participe al ciudadano.

B. MARCO ESTATUTARIO. LAS ÚLTIMAS REFORMAS ESTATUTARIAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El modelo autonómico se basa en una democracia esencialmente representativa en la que los partidos políticos funcionan como principales vehículos de participación política. Sin embargo, las recientes reformas de los EEAA denotan una voluntad de querer profundizar en otras vías de participación ciudadana como forma de acercar más la política a los ciudadanos y siempre, como no puede ser de otro modo, como forma de complementar la democracia representativa.

En este sentido se configura como una obligación de los poderes públicos autonómicos “facilitar/garantizar la participación de sus ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 1.3 EACV; art. 4.2 EAC; 10.1 EAA; 20.a EAr; 8.2 EAEL), promover “la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico” (artículo 9.4 EACV; 43 EAC; 10.3.19 EAA; 15.3 EAr; 15 EAIB) y fomentar valores como la participación (artículo 30 EAr). También se configura un derecho de sus ciudadanos a “participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos” (artículo 9.4 EACV; 29 EAC; 30 EAA; 15.1 EAr; art. 15 EAIB; 11 EAEL); derecho que se concreta, además de en la participación electoral, en la iniciativa legislativa popular (art. 11 EAEL, 15 EAr, 29 EAC; 30 EAA; 15 EAIB), la participación ciudadana en la elaboración de la ley (art. 15 EAr, 29 EAC; 30 EAA; 15 EAIB), el derecho de petición (29 EAC; 30 EAA; 15 EAIB; 11 EAEL) y el de promover las consultas populares (art. 29 EAC; 30 EAA; 15 EAIB; 11 EAEL).

Por último, específicamente se prevé la participación de determinados sectores como la juventud, mayores, dependientes, discapacitados (art. 10.3 EACV; 16.3 y 19.1 EAIB; 24 y 25 EAAr; 13.7 y 8 EACL), mujeres (art. 11 EACV; 19.2 y 41.3 EAC; 17.2 EAIB), miembros de la comunidad educativa (21.8 EAC; 26.6 EAIB), trabajadores y representantes (art. 25.4, 45.3 y 4 EAC; 26.2, 170 EAA), consumidores y usuarios (28.2 EAC; 17.2 EAAr), inmigrantes (art. 42.6 EAC; art. 29 EAAr) o de la familia en la educación de sus hijos (art. 44.3 EAC).

Precisamente en la línea marcada por la últimas reformas estatutarias, una línea dirigida, como hemos visto, a profundizar en el derecho de participación de los ciudadanos en la decisión política, se encuadran las recientes propuestas legislativas autonómicas; propuestas que pasan básicamente por dos tipos de medidas: a. el fomento de la participación ciudadana en el proceso legislativo; b. Las consultas populares. Este tipo de propuestas se instrumentalizan en nuestro Estado Autonómico de dos formas diferentes. Por una parte, hay CCAA que reforman o aprueban la normativa concreta referida a cada uno de los instrumentos de participación. Por otra parte, encontramos CCAA que aprueban o pretenden aprobar normativas generales para el fomento de la participación ciudadana que engloban los diferentes instrumentos.

2. EL FOMENTO AUTONÓMICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEDE PARLAMENTARIA

La participación de los ciudadanos en la actuación normativa del Ejecutivo goza de gran tradición en nuestro derecho y no va ser ésta nuestro objeto de análisis. Por lo general las organizaciones intentan influir en las decisiones estatales a través del Poder Ejecutivo y, por tanto, en el supuesto de elaboración de leyes, en la fase preparlamentaria de elaboración de los proyectos de ley por parte del Gobierno; y en el supuesto de disposiciones administrativas, en la fase anterior a su aprobación. Esta práctica ha tenido su reflejo normativo en el artículo 105 CE (también art. 134a EAA), que prevé la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; precepto desarrollado en el

ámbito estatal por la Ley 50/1997, del Gobierno (artículo 24.1.c) y en Aragón por el artículo 49 de la reciente Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. También en el ámbito legislativo está prevista la posible participación ciudadana en el procedimiento administrativo de elaboración de anteproyectos de ley (en el ámbito estatal, artículo 22 Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno).

La participación ciudadana en las Cámaras legislativas está basada fundamentalmente en la participación de los ciudadanos a través de la elección de sus representantes. Sin embargo, el desarrollo de nuevas formas de organización social al margen de los partidos políticos y la cada vez más especialización de la ley parecería exigir otros cauces de participación de estos sectores en el proceso de impulso y elaboración de la ley. Más aún en los Parlamentos autonómicos que tienen como característica esencial su mayor proximidad a los ciudadanos.

Se trataría ésta de una participación complementaria a la que se realiza en sede del Poder Ejecutivo y cumpliría además otras finalidades, como la de pluralidad de las organizaciones con posibilidades de participación o la publicidad de las mismas. Además permitiría acercar el Parlamento al ciudadano y reforzar su posición como reflejo de las plurales ideologías de una sociedad.

Tres son básicamente las vías de participación ciudadana en sede parlamentaria: por una lado, la iniciativa legislativa popular; por otro lado, las audiencias parlamentarias; en tercer lugar, el derecho de petición.

A. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

La iniciativa popular consiste en la petición voluntaria de un número determinado de ciudadanos de que, o bien se someta a referéndum una cuestión importante, o bien se admita una determinada proposición de ley para su discusión y aprobación por el Parlamento. Ambos tipos de iniciativa son esencialmente originarios de Suiza.

La CE sólo reconoce la segunda de las modalidades señaladas, esto es, la iniciativa popular de carácter legislativo que no es sino la atribución de iniciar el procedimiento legislativo a una determinada fracción del cuerpo electoral. Tradicionalmente la iniciativa legislativa popular se ha calificado de instrumento de democracia directa porque en sus orígenes -y actualmente en Suiza y en los *Länder* alemanes- se vinculaba con el referéndum (tras el pronunciamiento de la Cámara sobre la iniciativa, se somete a referéndum), que es el auténtico instrumento de democracia directa. Sin embargo, actualmente en los países de Europa occidental (Austria, Italia y España) es una simple propuesta de una fracción del cuerpo electoral al Parlamento para que éste apruebe, rechace o parta de esa propuesta para la aprobación definitiva de la ley. Se trata por ello más bien de un instrumento de democracia participativa, complementario y no alternativo a la democracia representativa. De hecho, la decisión final corresponderá en todo caso a los representantes elegidos por sufragio universal.

La CE reconoce la posibilidad de la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley en las Cortes Generales, remitiendo a una posterior ley orgánica que la desarrolle, e indicando que “en todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas” de electores (artículo 87.3 CE). Cifra ciertamente más baja que la que demandaba la Constitución de 1931 (15% de los electores), pero que resulta bastante más elevada que la exigida por la Constitución italiana, la cual se limita a 50.000.

Se excluye de la iniciativa legislativa popular “materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Tampoco se admite esta iniciativa para la reforma de la CE (artículo 166 CE).

Por lo general puede señalarse respecto a esta regulación constitucional que la doctrina se ha mostrado bastante crítica, señalando que las severas y restrictivas condiciones con que la CE la regula la convierte en prácticamente inaplicable.

¿Es esta regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular aplicable a las CCAA?

El principio autonómico implica que las CCAA tienen poder de autogobierno y la capacidad de dotarse de instituciones políticas y regularlas con plena autonomía. De hecho todas las CCAA han asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia en autoorganización de sus instituciones de autogobierno (148.1 CE) y en virtud de la misma han regulado su propio procedimiento legislativo y determinado los titulares del impulso de la tramitación parlamentaria.

A diferencia de la regulación legal en el ámbito estatal, la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular no tiene las limitaciones del artículo 87.3 CE, referido sólo a la iniciativa presentada en el Congreso de los Diputados. La libertad de configuración de este instrumento se enmarcaría en la competencia de organización de las instituciones de autogobierno (148.1 CE) y la autonomía parlamentaria de los Parlamentos autonómicos, siendo la iniciativa legislativa popular tal y como se configura hoy en nuestro ordenamiento un instrumento de democracia participativa y, en concreto, un instrumento de impulso de la tramitación legislativa, sin encontrar más límite que los establecidos en el propio Estatuto de Autonomía.

Entiendo que no puede alegarse aquí la reserva de Ley Orgánica (artículo 81.1 CE) para el desarrollo del derecho fundamental de participación política (artículo 23 CE) porque el artículo 81.1 CE no es un título competencial; tampoco el Estado se ha reservado las bases para la regulación de la participación ciudadana en los procesos legislativos ni ha hecho uso de la competencia potestativa del artículo 149.1.1 CE en esta materia, tal y como sí lo ha hecho en materia electoral a través de la LOREG o del derecho de petición (artículo 29 CE) a través de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de

noviembre, reguladora del Derecho de Petición. Por tanto, el legislador autonómico tiene libertad en la configuración de la iniciativa legislativa que se presente en el Parlamento autonómico; libertad sólo limitada por lo establecido en su propio Estatuto de Autonomía.

No obstante, existía al principio de nuestra democracia una tendencia a considerar que la regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular vinculaba de alguna manera la regulación autonómica. Así por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 32.6 señalaba que la regulación autonómica se dictaría de acuerdo con la regulación estatal. En este sentido algunos autores sostenían que existe alguna vinculación sobre todo en los límites materiales (VIVER PI-SUNYER, 1981, p. 105; ARAGÓN, M., 1987, p. 597). Por su parte, LARIOS PATERNA (2003, pp. 244-245) considera que sólo son vinculantes los aspectos de la Ley Orgánica estatal que sean desarrollo del derecho de participación (protección jurisdiccional del derecho, resarcimiento de gastos...), pero no los límites materiales.

En la práctica las legislaciones autonómicas siguieron el modelo de la legislación estatal en parte también porque son leyes deudoras del contexto político en el que se aprobaron; un momento en el que preocupaba la consolidación de nuestro régimen democrático representativo y se miraba con recelo y desconfianza la participación ciudadana más allá de las elecciones.

No es ésta sin embargo la interpretación que se está dando en la actualidad, creo que más correctamente. Tras las últimas reformas estatutarias, se reconoce el derecho de iniciativa legislativa popular, pero sin condicionarlo a la legislación estatal (art. 11 EACL, 15 EAAr, 29 EAC, 20 EAA, 15 EAIB). También la actual regulación catalana de la iniciativa legislativa popular (Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular) pone de manifiesto ya en su artículo 1 que las posibles limitaciones a este instrumento vendrán dadas por el propio Estatuto de Autonomía y no por la regulación estatal.

Considero por tanto que en ningún caso resulta vinculante la regulación estatal de la iniciativa legislativa popular y que mientras el Estado, haciendo uso de su competencia en el artículo 149.1.1 CE, no establezca unas bases en esta

materia, el legislador autonómico sólo tendrá como límites los establecidos en su propio Estatuto de Autonomía.

A partir de lo dicho y de la reforma estatal de la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular por LO 4/2006 y de la reforma catalana de la Ley de iniciativa legislativa popular, se plantean otras CCAA modificaciones a sus respectivas leyes con el objetivo de fomentar la utilización de este instrumento ante los Parlamentos autonómicos. Los principales elementos que, desde mi punto de vista, podrían conllevar estas reformas a partir de las últimas previsiones estatutarias serían básicamente:

- **Ampliación de los titulares de la iniciativa legislativa popular:** Los titulares actuales de la iniciativa legislativa popular autonómica son básicamente los ciudadanos españoles con derecho de sufragio activo según la normativa electoral estatal –mayores de edad e inscritos en el censo electoral– que además tengan la vecindad administrativa en la CA respectiva.

Tras las últimas reformas estatutarias, se reconocen los derechos políticos, entre los que se incluye el de la iniciativa legislativa popular, también a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero y sus descendientes con la última vecindad administrativa en el territorio de la CA respectiva (art. 7.2 EAC; 8.2 EAA; art. 4 EACV; art. 4 EAAR; 9.2 EAIB; art. 7.2 EAACL). Por ello parece conveniente que expresamente se reconozcan en estas nuevas leyes como titulares del derecho a los españoles residentes en el extranjero que tengan la cualidad de electores según la normativa estatal y que hayan tenido su última vecindad administrativa en la CA respectiva; y también sus descendientes que sean españoles, si así lo solicitan.

Respecto a los ciudadanos extranjeros residentes en las CCAA, algunas de las últimas reformas estatutarias prevén la potenciación de su participación política (art. 5.3 EAA; art. 4.3 EAAR; art. 10 EAACL; sólo respecto a los ciudadanos de la UE art. 4.5 EACV). El artículo 15.3 EAC permite la extensión de los derechos reconocidos a los ciudadanos catalanes a “otras personas”. Por tanto, podría reconocerse como titulares del derecho de iniciativa legislativa popular a los extranjeros residentes en la CA respectiva que gozaran del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales según la legislación estatal. O incluso a

los extranjeros que hayan residido en la CA respectiva durante un determinado período. Si bien esta previsión estaría acorde con la tendencia actualmente vigente de integración de los inmigrantes también en el ámbito de los derechos políticos, choca con el tenor literal del artículo 13.2 CE.

- **Reducción de materias excluidas:** En línea con algunas de las exclusiones previstas en la CE para la iniciativa legislativa popular presentada ante las Cortes Generales, las leyes autonómicas vigentes prevén también una serie de materias excluidas de esta iniciativa.

Si bien parece lógico limitar la iniciativa a aquéllas materias sobre las que tenga competencia legislativa la Comunidad Autónoma, resulta una precaución quizás excesiva el excluir el resto dado que se trata de una simple propuesta de una fracción del cuerpo electoral al Parlamento para que éste apruebe, rechace o parta de esa propuesta para la aprobación definitiva de la ley. Se trata de un instrumento de democracia participativa, complementario y no alternativo a la democracia representativa. De hecho, la decisión final corresponderá en todo caso a los representantes elegidos por sufragio universal. De ahí que ni Italia ni Austria contemplan límites materiales para esta propuesta y no se entienda las restricciones materiales a las que se somete la iniciativa legislativa popular en España, tanto en el ámbito estatal como de las Comunidades Autónomas.

Se podría establecer que pueda realizarse la iniciativa sobre cualquier materia sobre la que la CA tenga competencia legislativa, salvo las limitaciones impuestas por el propio Estatuto (por ejemplo, no cabría la iniciativa popular para reformar el EAAr –art. 115-), materia presupuestaria (cuya iniciativa se reserva al Gobierno por los Reglamentos de las Cámaras) y, acaso, materia tributaria.

- **Reducción del número de firmas exigido.** Las leyes autonómicas suelen respetar una proporción entre el cuerpo electoral y las firmas exigidas similar a la que se contempla en la Ley Orgánica reguladora de esta materia en el ámbito estatal. La mayoría establecen una cifra determinada, entre 6000 y 75.000 firmas, que se corresponde con un porcentaje del censo electoral de entre el 1 y el 2 por ciento. Constituye una excepción Extremadura que

establece un porcentaje del 5%. En las Islas Baleares y Canarias se prevé, además de un número absoluto de firmas, que las proposiciones de ley de iniciativa popular pueden ser presentadas por el 30% o 50% respectivamente de los electores de una circunscripción insular.

Lo cierto es que el número de firmas exigido en la Constitución para la iniciativa legislativa que se lleve a cabo en el Congreso es alto en comparación con otros ordenamientos jurídicos. En España si sumamos el CER (33.835.294 a fecha de abril de 2009 http://www.ine.es/censo/censo_cerrado/index.html) y el CERA (1.256.401) nos da un total de 35.091.695 electores españoles. Las 500.000 firmas exigidas en el artículo 87.3 CE son excesivas si se compara por ejemplo con un país como Italia, que ronda los 50 millones de electores, y sólo exige 50.000 firmas (artículo 71 de la Constitución italiana). A pesar de todo, en Italia ha sido utilizada escasamente, lo cual hace pensar que el número de firmas exigido no es determinante a la hora de fomentar este tipo de instrumentos, aunque puede ayudar a que los ciudadanos que lo empleen lo hagan con éxito.

Aunque en su momento se decidió mantener la proporción con la cifra exigida para la iniciativa legislativa popular en el Congreso en el artículo 87.3 CE, sería posible jurídicamente reducir el número de firmas exigido en las leyes autonómicas. En Cataluña con una cifra de electores que ronda 5 millones se exigen 50000 firmas, frente a Aragón con 990.000 se exigen 15.000. Como se comprueba, la exigencia es menos intensa en Cataluña que en Aragón.

Ello quizás permitiría que los Parlamentos autonómicos se pronunciaran sobre iniciativas legislativas que por afectar a un colectivo concreto de la población no han conseguido el número de firmas exigidas actualmente, como fue el caso de la proposición de reforma de la disposición adicional decimoquinta del texto refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Eliminación de exigencias técnicas en el texto que se ha de presentar ante la Mesa de la Cámara: Parece excesivo, y así se ha considerado en la última reforma en el ámbito estatal de la Ley Orgánica 3/1984, por Ley

Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, ya que no se exige al resto de las iniciativas legislativas, la exigencia prevista de introducir las razones que recomiendan su aprobación. Sería por tanto deseable la eliminación de este requisito y de esa manera facilitar la iniciativa a los promotores. Por otra parte, para la redacción del texto articulado podría proponerse la disposición de los letrados de los Parlamentos autonómicos.

En la admisión a trámite, y en la misma línea operada por la ley estatal 4/2006, de 26 de mayo, parece excesivo exigir homogeneidad a la iniciativa legislativa popular, cuando no se le exige ni al gobierno y a las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Por tanto, podría modificarse este requisito exigiendo que no verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad.

Por último, cabría plantear la posibilidad de prever, al igual que hace la ley catalana sobre iniciativa legislativa popular, que si está en tramitación algún proyecto o proposición de ley sobre las mismas materias de que trata la proposición de la iniciativa legislativa popular, la Mesa debe comunicarlo a la comisión promotora para que decida, en el plazo de quince días hábiles, si mantiene la propuesta o la retira. En el supuesto de que la Comisión promotora opte por mantener la propuesta, la Mesa debe acordar que las iniciativas legislativas se acumulen y se tramiten conjuntamente y debe comunicarlo a la comisión promotora.

- **Ampliación del plazo de recogida de firmas.** Una forma de facilitar el éxito de la iniciativa legislativa popular es ampliar el plazo de recogida de firmas. La reforma operada en el ámbito estatal por LO 4/2006 lo amplía de seis a nueve meses prorrogable por otros tres. En algunas CCAA se ha previsto el mismo plazo que en la primera regulación estatal (seis meses: Aragón y Extremadura; se prevén 180 días sin posibilidad de prórroga en Murcia y Navarra). En el resto de las CCAA se prevé tres meses, con o sin posibilidad de prórroga. Otra alternativa sería la realizada por la nueva ley catalana 1/2006 que prevé 120 días hábiles prorrogables otros 60 días hábiles más. Me parece más aconsejable seguir en este punto el plazo de la ley

estatal, ya que en la práctica es más amplio. También sería posible prever la firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.

- **Mejoras en la tramitación parlamentaria.** Tras acreditarse la recogida de firmas suficientes que avalen la proposición de ley, comienza la tramitación parlamentaria. El trabajo llevado a cabo por la comisión promotora para presentar esta proposición haría necesario asegurar al menos el pronunciamiento de la Cámara al respecto. En este sentido, la reciente reforma de la ley estatal prevé que la proposición “deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración” (artículo 13 LO 3/1984 tras la reforma por LO 4/2006). Una previsión semejante sería necesaria en la legislación autonómica. Es recomendable que se permita a un miembro de la propia comisión promotora que defienda la proposición de Ley en el trámite de la toma en consideración por parte del pleno de la Cámara. Ello garantiza una adecuada defensa de la iniciativa ante el órgano que debe luego tramitarla. Esta participación de la comisión promotora ya está prevista en algunas leyes autonómicas, como en Aragón, Islas Baleares, Canarias y Galicia, y en Cataluña en el reglamento parlamentario (art. 150.2). La reforma de la ley estatal por LO 4/2006 ha dejado esta cuestión para la regulación por el Reglamento parlamentario (art. 13.2).

- **Compensación autonómica por los gastos realizados.** En línea con la reforma operada a la ley estatal por LO 4/2006, es necesario asegurar el resarcimiento a los promotores por los gastos ocasionados en el caso de que la iniciativa alcanzara el trámite parlamentario con objeto de que su ejercicio no resulte particularmente oneroso para quienes, en definitiva, no hacen sino participar a través de este cauce en la vida pública de la Comunidad Autónoma. No parece adecuado condicionar, como se hace en Galicia, Aragón, Canarias y Comunidad Valenciana, esa compensación a que la propuesta sea tomada en consideración, ya que se trata ésta de una decisión de carácter puramente político. Precisamente con el objetivo de actualizar la cuantía máxima prevista para la compensación económica y prever su revisión anual se reforma la Ley murciana 9/1984, de 22 de noviembre por Ley 7/2006, de 16 de octubre.

B. LAS AUDIENCIAS PARLAMENTARIAS EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Al igual que la iniciativa legislativa popular, las audiencias parlamentarias son instrumento de democracia participativa pues permiten a los ciudadanos, normalmente a través de las organizaciones sociales, intervenir en el proceso de decisión parlamentaria, a través de la manifestación de su opinión o postura. A diferencia de la iniciativa legislativa popular, la participación ciudadana se produciría no en la fase de iniciativa sino en la tramitación parlamentaria de la ley.

Los *hearings* –término anglosajón para referirse a estas audiencias- tienen una gran importancia en los EEUU fundamentalmente debido, por una parte, a que su sistema presidencialista permite la elección separada del Congreso de la del Presidente de los EEUU y por tanto el Poder Ejecutivo puede no tener el control del Congreso; y, por otra parte, a que los partidos políticos no sean tan cohesionados como los españoles y por tanto sean más permeables a la actividad de los grupos sociales (*lobbies*). En este país hay incluso una regulación de los Lobbies (*Regulation of Lobbying Act* que forma parte de la *Legislative Reorganization Act, 1946*) que exige inscripción en un Registro y la obligación de llevar una contabilidad y registro de las contribuciones que reciben con el objetivo de influir en la legislación. Su importancia ha sido creciente en la vida constitucional americana y su estructura se ha ido haciendo más compleja y organizada. Una de las formas de intervención de estos *Lobbies* tiene lugar en las audiencias mediante las cuales son escuchados en las comisiones, tanto en la Cámara de los Representantes como en el Senado, los representantes de los grupos de interesados en el proyecto que se está tramitando en las Cámaras.

No obstante, también en las democracias parlamentarias europeas se han institucionalizado estas audiencias – fundamentalmente en los Reglamentos parlamentarios- y han tenido notable éxito a la hora de fortalecer la institución parlamentaria. Para ver detalladamente las distintas experiencias desarrolladas a este respecto en la Europa Occidental puede consultarse a LARIOS PATERNA, 2003, pp. 109-151. Por su interés como modelo para una posible

reforma del Reglamento de los Parlamentos Autonómicos nos detendremos aquí en la experiencia alemana.

En Alemania las audiencias parlamentarias han tenido acogida normativa en el procedimiento legislativo tanto en el ámbito federal como en los *Länder*. Además de su regulación positiva, la práctica parlamentaria ha sido la que las ha consolidado como un importante instrumento de intervención social en el procedimiento legislativo. Estas audiencias se producen de acuerdo con los principios de pluralismo político y publicidad, es decir, son oídos los distintos sectores sociales afectados por la norma y además con la máxima transparencia.

Inspirándose en la regulación de los *lobbies* del Congreso americano, en el Reglamento del Bundestag alemán (actualmente artículo 70; puede consultarse en <http://www.bundestag.de/>) y de la mayoría de los *Länder* se estableció una fase del procedimiento legislativo donde se oyerá a los representantes de intereses sociales –en todos los casos se celebran en las comisiones encargadas de preparar los proyectos de ley-, se creó un registro de asociaciones en la Presidencia de la Cámara, se reconoce el derecho a la solicitud de audiencia con carácter vinculante a las minorías parlamentarias y son de carácter público. Desde su institucionalización hasta la actualidad su importancia ha ido en progresivo aumento. Además se ha constatado que todas las audiencias tienen alguna influencia en las formulaciones de detalle de la ley y sirven para robustecer la institución parlamentaria.

En concreto, en el Bundestag la minoría con derecho a solicitar la audiencia de modo vinculante es una cuarta parte de la comisión. El reglamento del Bundestag prevé que la mayoría puede limitar el número de comparecientes y entonces se repartirán entre los distintos grupos en función de su representatividad. También puede tener lugar una discusión entre los propios comparecientes ya que la comisión puede decretar la comparecencia conjunta de más de una organización. Incluso se prevé en el Bundestag la posibilidad de que se celebre un debate general con las personas que comparecen en una audiencia cuando así lo exija el esclarecimiento de la materia. En el procedimiento legislativo es frecuente la presencia de un miembro del Gobierno

en las discusiones de la comisión. De ahí que en la tramitación de los proyectos gubernamentales, el delegado ministerial que ha llevado el peso en la elaboración interna del proyecto va a tener un papel importante en la formulación de preguntas a las organizaciones comparecientes.

De la Constitución española no se puede derivar un derecho de los ciudadanos o de las organizaciones sociales a participar en la elaboración de las leyes. No obstante, el fomento de la participación exigido a los poderes públicos en el artículo 9.2 CE, el derecho de participación directa del artículo 23 CE y los mandatos a los poderes públicos establecidos en algunos principios rectores, como la necesidad de escuchar a los consumidores y usuarios (artículo 51 CE) fundamentaría constitucionalmente la institucionalización de la participación ciudadana en el proceso legislativo.

Mucho más claro es el fundamento estatutario sobre la participación ciudadana en el proceso legislativo tras las últimas reformas estatutarias. Concretamente se prevé el derecho “a participar en el proceso de elaboración de las Leyes” (artículo 29.4 EAC; 30 EAA; 15.2 EAr; 15.2 b EAIB).

En España hasta fechas muy recientes las audiencias no estaban institucionalizadas, aunque se pueden producir y de hecho se producen ya que pueden subsumirse en la previsión genérica de comparecencia en las comisiones, subcomisiones o ponencias de personas que proporcionen información. Esta previsión, no obstante, está dirigida a la intervención de expertos y así es aplicada normalmente en la práctica. Además no se prevén como una fase del procedimiento legislativo, no son públicas ni hay presencia del Gobierno lo que les hace perder gran parte de su sentido, anquilosar el proceso legislativo y ser poco relevantes. Por ello no parece la vía adecuada para su consolidación como instrumento participativo.

Sin embargo, en los últimos años a raíz de la reforma operada en distintos reglamentos de los Parlamentos autonómicos sí se están reconociendo las audiencias como fase del procedimiento legislativo. En este sentido el Reglamento del Parlamento Andaluz, el de la Junta General del Principado de Asturias, el Catalán, Extremeño y el Cántabro prevén la consulta a las

organizaciones sociales en el marco del procedimiento legislativo. A continuación los vemos más detalladamente.

Prevé el artículo 112 del Reglamento del Parlamento Andaluz:

- 1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas.*
- 2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.*
- 3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios.*
- 4. Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 153.2 del Reglamento.*

Estas audiencias en Andalucía son públicas ya que pueden asistir representantes de los medios de comunicación (artículo 70), si bien no se reproducen en el Diario de Sesiones (artículo 65) sino que las sesiones son sólo grabadas. En la práctica, las audiencias en el Parlamento Andaluz se han revelado como un procedimiento que está cumpliendo con la finalidad de comunicación de la Cámara con los sectores sociales afectados.

El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias prevé la posibilidad de comparecencia en Comisiones de “corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados” (artículo 67). Estas comparecencias, a diferencia del Reglamento Andaluz, no están previstas exclusivamente en relación con el procedimiento legislativo. Además en la regulación del procedimiento legislativo se reserva un momento procedimental para celebrar estas audiencias si se solicitan. Las comparecencias pueden ser

solicitadas tras la publicación del proyecto de ley y, en el caso de las proposiciones de ley, tras su toma en consideración (artículo 139.1 y 153.7). El plazo para solicitarlas es de seis días y deberán celebrarse en 15 días. Será vinculante la propuesta cuando pida la comparecencia una quinta parte de los miembros de la comisión o dos grupos parlamentarios. En todo caso han de realizarse en la comisión correspondiente antes de la presentación de enmiendas parciales. Se celebran en sesión pública (artículo 87) y son reproducidas en los diarios de sesiones del Parlamento. En la práctica, las audiencias tienen lugar en todos los proyectos o proposiciones de ley importantes.

El Reglamento del Parlamento Catalán (reformado el 22 de diciembre de 2005) prevé en el artículo 106:

- 1. Una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de este la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate.*
- 2. Corresponde en la comisión acordar las comparecencias.*
- 3. En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes.*
- 4. En cada comparecencia, en primer lugar, intervienen durante un tiempo de quince minutos los comparecientes y, posteriormente, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas o solicitar aclaraciones durante un tiempo de diez minutos. Finalmente, los comparecientes responden, si procede, a las intervenciones de los grupos parlamentarios.*

En el Parlamento de Cataluña los debates de totalidad se celebran independientemente de si se trata de un proyecto de ley o de una proposición de ley e independientemente de si se hayan presentado o no enmiendas a la totalidad. Una vez finalizadas las comparecencias se procede a la presentación de las enmiendas parciales por los grupos parlamentarios. En cualquier caso

se prevé la posibilidad de audiencia a “las organizaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas” (artículo 179.2).

Tras la reforma operada por el día 26 de marzo de 2007, también el Reglamento del Parlamento de Cantabria prevé como fase en la tramitación legislativa las comparecencias (art. 115 Reglamento). Concretamente se prevé la posibilidad de que una vez publicado un proyecto de ley, los Diputados y Diputadas y los Grupos Parlamentarios puedan proponer en el plazo de tres días la celebración de las mismas que tendrá lugar en la Comisión correspondiente dentro de los siete días siguientes al traslado del acuerdo de la Comisión a quienes deban comparecer.

En el mismo sentido, el artículo 165 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura prevé que “celebrado el debate de totalidad, los grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que oirá a la Junta de Portavoces para adoptar una decisión, dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la misma la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas”.

En nuestro sistema parlamentario, con una democracia de partidos muy consolidados y cohesionados, con fuerte disciplina partidaria, los grupos de interés u organizaciones sociales que quieran influir en el proceso legislativo acudirán primordialmente al gobierno o al partido que lo apoya, como forma más eficaz de hacer valer sus intereses. Son dos, desde mi punto de vista, los elementos que permitirían dar sentido a las audiencias en sede parlamentaria española, consolidándose como instrumento participativo en el ámbito parlamentario, y que permitiría también reforzar la posición del Parlamento en la toma de la decisión estatal o autonómica. En primer lugar, hacer que las audiencias sean públicas, con traslado a los medios de comunicación pública, lo cual permitiría conocer la posición de los grupos sociales, la reacción de los grupos parlamentarios y la plasmación o no de la influencia de las diversas organizaciones en el texto final. En segundo lugar, establecer la obligada

participación de un miembro del gobierno, que podrá formular preguntas e incluso podrían ser preguntados por los ciudadanos y organizaciones. Este supondría un elemento esencial para dar verdadero sentido a las audiencias parlamentarias ya que merced a la disciplina de partidos, el gobierno puede determinar la voluntad de quienes constituyen la mayoría en el seno de éstas y ha de estar presente el que en definitiva decide si realmente se pretende dar alguna importancia a la participación ciudadana.

También sería recomendable otorgar la posibilidad de que antes de la solicitud de las comparecencias por los grupos parlamentarios se abriera un plazo para que las organizaciones interesadas se inscriban en un Registro llevado por la Presidencia del Parlamento. Esto permitiría a los parlamentarios conocer las organizaciones existentes en el sector afectado por la normativa. En la línea seguida por el Reglamento parlamentario del Principado de Asturias, parece más adecuado con el principio de pluralidad el que si la solicitud es realizada por un número mínimo de parlamentarios sea de carácter vinculante para la Mesa. Resultaría interesante la previsión incluso de comparecencias de todos los grupos afectados que permitiera una discusión entre los propios comparecientes.

Este tipo propuesto de audiencias parlamentarias tienen básicamente dos tipos de ventajas respecto a la participación ciudadana en fase gubernamental. En primer lugar, la transparencia: se sabe qué organizaciones quieren influir y en qué sentido en la legislación estatal o autonómica. En segundo lugar, la pluralidad: se permitiría la audiencia no sólo de los grupos u organizaciones próximos al gobierno, sino también los propuestos por otros grupos parlamentarios. Todo ello podría contribuir además a reforzar el papel debilitado que tienen hoy los Parlamentos en las democracias parlamentarias con partidos fuertemente disciplinados. Por otra parte, estas audiencias públicas en sede parlamentaria fomentarían también la fase de audiencias en la fase gubernativa preparlamentaria, por cuanto convertiría en un riesgo político para el gobierno presentar un proyecto de ley sin ser suficientemente consensuado con las organizaciones sociales.

Las audiencias a las organizaciones sociales en el procedimiento legislativo deben regularse en el reglamento parlamentario, aunque podría plantearse la posibilidad de prever también legalmente esta participación en leyes sectoriales o en una ley sobre participación. No obstante, lo que no parece conveniente es hacer la regulación legal sin previa reforma del reglamento parlamentario, por la previsible ineficacia de la misma. De hecho, la Ley estatal de defensa de los consumidores y usuarios (artículo 22) establece el derecho a las organizaciones a ser oídas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, pero ello no ha implicado ninguna novedad en cuanto a la participación más allá de las instituciones ya existentes en la elaboración de disposiciones administrativas.

C. PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE LAS PETICIONES

Los artículos 29 y 77 CE permiten una forma de participación directa de los ciudadanos que se ejerce a través de las peticiones individuales y colectivas. En el caso primero se trata de un auténtico derecho subjetivo reconocido a todos los españoles. En el segundo caso, de una concreción de ese derecho en el ámbito de las Cortes Generales.

Esta institución ha tenido una inmensa importancia en la historia constitucional inglesa, ya que en buena parte hay que explicarla a través de su ejercicio. Pero no es privativa únicamente de Gran Bretaña, sino que también, en sus posibles versiones, ha sido regulada en otras constituciones. Así la francesa de 1791 incluía entre los derechos naturales y civiles el de dirigirse a los poderes públicos de forma individual, siendo igualmente visible en otros textos constitucionales de diversos países. En lo que respecta a nuestro país, ha sido reconocida dicha institución o derecho en casi todas las Constituciones, incluidas las Leyes Fundamentales del franquismo.

En la CE el art. 29 establece genéricamente el derecho de petición individual y colectiva, mientras que según el art. 77.1, los ciudadanos pueden dirigir peticiones por escrito a las Cortes, participando así en la toma de decisiones del legislativo o incluso del ejecutivo, cuando las Cámaras, de acuerdo con el

apartado segundo de dicho artículo, remitan a éste las mismas, el cual estará obligado a explicarse sobre su contenido, si así lo solicitasen las Cámaras.

Actualmente el derecho de petición del artículo 29 CE ha sido regulado por Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. En esta ley se establece el objeto de las peticiones, que podrán incorporar una sugerencia, iniciativa, información, expresar quejas o suplicas (art. 3), estando obligados los poderes públicos y autoridades destinatarias de las peticiones a acusar recibo de las mismas y contestarlas adecuadamente (art. 6 y 11). Aunque expresamente no alegue título competencial alguno para el desarrollo del derecho fundamental de petición (art. 29 CE), entiendo que ese título competencial es el artículo 149.1.1 CE. Es por tanto una ley vinculante tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, si bien se prevé expresamente que en el caso de peticiones dirigidas a Cortes o Asambleas Legislativas de CCAA puede establecerse un régimen especial en sus Reglamentos parlamentarios (DA 1).

Las últimas reformas estatutarias han previsto el derecho de petición ante la Administración autonómica y local (art. 29.5 EAC; 30.1.d EAA; 16.2 EAAr; 15.2 d EAIB; 11.6 EAEL), cuyo desarrollo en todo caso estará condicionado por la ley estatal. En este marco se ha aprobado por Cataluña el Decreto 21/2003, de 21 de enero, que reproduce en gran parte el texto de la LO 4/2001, por cuanto el margen de desarrollo es escaso.

3. EL REFERÉNDUM Y LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ESTADO AUTONÓMICO

El Referéndum consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie de manera afirmativa o negativa o en blanco sobre un texto o sobre un aspecto de la vida pública.

En el derecho comparado podemos distinguir los siguientes **tipos de referéndum:**

1) Referéndum **constitucional**. Consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral bien para aprobar una nueva Constitución, bien para confirmar una modificación de la Constitución vigente. Su espíritu descansa en que siendo el pueblo el depositario de la soberanía, debe participar en todo cambio de la norma suprema del país.

2) Referéndum **legislativo aprobatorio y abrogatorio**. Se trata de la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie respecto a un proyecto de ley o ley, siendo aprobatorio en el caso de ser previo a la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes, o abrogatorio de las leyes en vigor.

3) Referéndum **consultivo**. Consiste en la consulta al conjunto del cuerpo electoral para conocer la opinión del pueblo en lo referente a una cuestión política importante. Tal tipo de referéndum, en el caso de que consista en pronunciarse sobre la confianza o desconfianza a un gobernante, puede convertirse en un **plebiscito**.

El derecho comparado nos indica que la **iniciativa** puede proceder del Jefe del Estado, el Gobierno, el Parlamento y el propio cuerpo electoral a través de la institución de la iniciativa popular.

A. EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En la CE podemos distinguir las siguientes clases de referéndum, cuya regulación se desarrolla en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero:

1) Referéndum **constitucional**, regulado en los artículos 167 y 168, para la modificación parcial o total de la CE, pudiendo tener, desde el punto de vista de la convocatoria, carácter facultativo (art. 167 CE) o carácter obligatorio (art. 168), y siendo en ambos casos, desde el punto de vista de los efectos, vinculante.

2) Referéndum **consultivo**, regulado en el **art. 92 CE**, con carácter facultativo y no vinculante, cuya iniciativa corresponde al Presidente del Gobierno, con autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta y convocado por el Rey. El contenido ha de referirse a “decisiones políticas de especial trascendencia”.

3) Referéndum de iniciativa, aprobación y reforma del EA que siga el procedimiento del art. 151 CE (arts. 151 y 152) y el previsto en la DT 4 CE.

B. LA COMPETENCIA DE LAS CCAA RESPECTO AL REFERÉNDUM Y LAS CONSULTAS POPULARES

El TC, hasta la STC 113/2008, sobre la ley vasca de consultas, sólo tangencialmente había tratado sobre las competencias de las CCAA en instrumentos de democracia directa. Si bien la jurisprudencia constitucional se ha negado a incardinar todas las formas de participación posible en el ámbito del art. 23.1 CE (excluye de este ámbito la información pública en el procedimiento administrativo –STC 119/1995, de 17 de julio-), expresamente se declaran como tales las consultas populares reguladas en la CE y la iniciativa legislativa (STC 63/1987, de 20 de mayo; STC 76/1994 respecto a las consultas populares).

Por tanto, dado que el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos incluido en el art. 23 CE, los márgenes del Estado y de las CCAA en el desarrollo de dicho derecho fundamental vendrán determinados por las competencias que en el desarrollo de dicho derecho se reconozcan a cada uno. Las CCAA tienen la competencia para la organización de sus instituciones de gobierno lo cual, desde mi punto de vista, incluye la regulación de la participación política de sus ciudadanos en las mismas (también LASAGABASTER, 2008, pp. 93-94). No obstante, el Estado puede establecer una regulación de las condiciones básicas en las que han de desarrollarse los derechos de participación política también en las CCAA a partir de su competencia en el art. 149.1.1 CE. Precisamente éste es el título que emplea, en su conexión con el art. 81 CE, para fundamentar la LOREG, en la que se determinan las disposiciones aplicables a las elecciones autonómicas. Además, en el caso del referéndum, el artículo 149.1.32 CE prevé la competencia exclusiva del Estado para la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

La LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, sólo de una manera muy forzada puede interpretarse como desarrollo de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE y aplicable a los referéndum autonómicos, puesto que se limita a regular los referéndum previstos en la CE, sin mencionar siquiera los referéndum autonómicos. No creo tampoco que pueda, a partir de un concepto material de bases, deducirse de la ley las mismas por cuanto esta deducción se explica en las materias en las que el constituyente ha impuesto una regulación uniforme. No es el caso del artículo 149.1.1 que al ser un título competencial de carácter potestativo, es criterio del Estado el que haya o no unos mínimos en la materia.

De todo ello se deduce que las CCAA, en virtud de su competencia de organización de sus instituciones de autogobierno (148.1 CE), y mientras no haya una regulación básica del Estado, pueden regular el referéndum autonómico con los límites establecidos en sus EEAA y con la preceptiva autorización estatal (art. 149.1.32 CE).

Una interpretación bien diferente es la que hace CORCUERA ATIENZA para quien la aprobación de una normativa autonómica sobre referéndum requiere de competencia expresa en su EA y, además de la preceptiva autorización estatal, ha de respetar lo previsto en la LO 2/1980, por cuanto entiende que es básica. No obstante, señala la necesidad de reforma de esta LO para definir los aspectos básicos aplicables a los referéndum autonómicos (2009, pp. 321-322).

En otra línea se sitúa la interpretación del Consell Consultiu de Catalunya, (*Dictamen 269/2005, de 1 de septiembre de 2005, FJ XII*), y de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, (*Dictamen núm. 96/2008, párrafo 99 (Revista de la Función Consultiva, núm. 8, 2007, pp. 557-594)*), en los que parece negarse la competencia del Estado para regular las condiciones básicas de los referéndum autonómicos (también LASAGABASTER, 2008), limitando la competencia estatal a la regulación por LO de los referéndum previstos en la CE, e incluso se considera que la autorización estatal sólo sería precisa para los referéndum previstos en la CE.

En la práctica, ya los primeros EEAA aprobados al comienzo de nuestro Estado Autonómico introdujeron nuevas modalidades de referéndum al margen de los previstos constitucionalmente. Así los previstos para la integración de un municipio de otra CA (arts. 8 EAPV; DT 3 EACL; art. 10 EAAR). Tras las últimas reformas estatutarias también se incorporan nuevas modalidades de referéndum al margen de las establecidas constitucionalmente como la posibilidad de referéndum en caso de reforma del Estatuto de Autonomía en Aragón (115.7) o la Comunidad Valenciana (art. 81.5 EACV). No parece discutirse, por tanto, la posibilidad de introducir modalidades de referéndum diferentes a las tasadas constitucionalmente. Lo que se discute es el margen competencial de las CCAA respecto a esas nuevas modalidades de referéndum.

La primera generación de Estatutos de Autonomía prevén competencias autonómicas en las consultas populares pero en el marco de la legislación básica del Estado (que entiende que es la LO 2/1980) y en todo caso con la autorización estatal (arts. 11.11 EAAs, 11.8 EAMur, 8.12 EAEx). Tras las reformas estatutarias de finales de los años noventa se introducen competencias semejantes sobre consultas populares en los EEAA de La Rioja (art. 9.7) y Canarias (art. 32.5).

Es a lo largo de la última década cuando se vienen repitiendo anuncios de convocatorias de referéndum por parte de algunas CCAA, especialmente Cataluña y País Vasco. Durante la segunda legislatura con mayoría en las Cortes del Partido Popular (2000-2004) la propuesta de Ibarretxe de someter a referéndum de los electores vascos el Plan del mismo nombre. Ello llevó a tipificar dentro del Código Penal el delito de convocatoria ilegal de referéndum (LO 20/2003) posteriormente suprimido por LO 2/2005, de 22 de junio. También durante el Gobierno de Zapatero se han sucedido anuncios de propuestas similares, hasta la aprobación de la Ley 9/2008, de 27 de junio, *de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la CA del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*. Recientemente en un pueblo de Cataluña (Arenys de Munt) se planteó por una entidad privada una consulta

con la pregunta: ¿Está de acuerdo que Cataluña sea un Estado de Derecho, independiente, democrático y social integrado en la UE?

Es la STC 103/2008, de 11 de septiembre, la que declara la inconstitucionalidad de la Ley vasca de consultas populares en la que se procedía a convocar una consulta popular, sin autorización estatal al no considerarla referéndum y con una serie de especialidades procedimentales a partir de la legislación electoral vasca. El TC la declara inconstitucional basándose, en lo que aquí nos interesa, en que se trata de un referéndum y por tanto necesita autorización estatal. Para el TC es claro que, a partir del art. 149.1.32 CE, los referéndum autonómicos necesitan de autorización estatal (también en este sentido el Consejo de Estado, *Dictamen 1119/2008, de 3 de julio*).

No obstante, hace el TC una interpretación del art. 149.1.32 CE que permite flexibilizar esta exigencia constitucional, quizás por entenderla excesiva en determinados supuestos. Hay que pensar que la preceptiva autorización estatal pretendía ser una vía de control en manos del Estado a iniciativas eventualmente demagógicas. Entiende el TC que esta forma de control estatal en el ámbito autonómico y local puede resultar excesiva. De ahí que distinga el referéndum de la consulta popular como vía para evitar la autorización estatal en consultas autonómicas y locales de menor trascendencia. Según el TC, sólo se puede hablar de referéndum si los destinatarios son el cuerpo electoral, su procedimiento basado en el censo y gestionado por la Administración electoral y con garantía jurisdiccional *ex post*.

En cualquier caso, parece que las consultas no referendarias no serían expresión del derecho de participación del art. 23 CE. En este ámbito la competencia de las CCAA sería exclusiva, sin posibilidad de intervención del Estado vía 149.1.1 CE. Tal sólo si son consultas populares utilizadas por la Administración pública en los procedimientos administrativos el Estado podría alegar su título 149.1.18 CE.

El los demás aspectos planteados la Sentencia resulta ambigua, si bien parece reservar al Estado la competencia para la regulación del referéndum autonómico a partir del art. 81 CE (FJ 3) y parece exigir una competencia expresa en el EA para la regulación autonómica del referéndum (FJ 3).

Las competencias de las CCAA en materia de consultas populares y, en concreto, en las modalidades de consultas populares no previstas por la CE, se vuelven a plantear en el último proceso de reformas estatutarias. Reproducimos aquí las distintas regulaciones al respecto:

Artículo 122 EAC. Consultas populares. *Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.*

Artículo 78 EAA. Consultas populares. *Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum.*

Artículo 71.27 EAR *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre: 27ª Consultas populares, que, en todo caso, comprende el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la Comunidad Autónoma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de la regulación del referéndum y de lo previsto en el artículo 149.1.32ª de la Constitución.*

Artículo 32 ECV 1. *En el marco de la legislación básica del Estado y en su caso en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: 8)*

Corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares, municipales en su ámbito, de conformidad con lo que dispongan las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria.

Artículo 71 ECL 1. *En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: 15º Sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León, de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria.*

El Estatuto de las Islas Baleares no tiene ninguna asunción competencial en el Título III (ni a la Comunidad Autónoma ni a los Consejos Insulares), ni atribución competencial expresa a ningún órgano estatutario.

Por otra parte, se reconoce en los Estatutos de última generación, salvo en el aragonés y valenciano, el derecho a promover la convocatoria de consultas populares (art. 29 EAC; 30 EAA; 15 EAIB; 11 EACL), que no es sino reconocer la institución de la iniciativa popular.

A partir de esta regulación estatutaria podríamos distinguir tres tipos diferentes de competencias asumidas por las CCAA:

1. Cataluña. Se parte de la distinción entre consulta popular y referéndum. Asume la competencia exclusiva en materia de consultas populares en el ámbito de sus competencias y respecto al referéndum se permite la regulación del mismo salvo la autorización estatal del art. 149.1.32 CE. Según nuestras noticias, la Comunidad Autónoma de Cataluña está elaborando un “Anteproyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña”.

2. Andalucía y Aragón. Se parte de la distinción entre consulta popular y referéndum. Asumen la competencia exclusiva en materia de consultas populares, sin necesidad de autorización estatal, pero respecto al referéndum no pueden regular.

3. Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla y León y Estatutos no reformados (Asturias, La Rioja, Murcia, Canarias, Extremadura). No se distingue entre referéndum y consultas populares. En estas comunidades todo referéndum, que puede proponer el Presidente de la Comunidad (art. 28.5 EACV; 27.1.e EACL) o proponer los ciudadanos (art. 15.2.d EAIB; 11.5 EACL) requiere de previa autorización estatal y es en todo aplicable la LO 2/1980 que se considerada básica.

A pesar de ello, el Proyecto de ley de fomento de la participación ciudadana en Canarias parte de la distinción entre referéndum y consulta popular y regula éstas últimas sin prever la previa autorización estatal. En esta misma línea Ley valenciana 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana incluye modalidades de consultas populares sin necesidad de previa autorización estatal (foros de consulta, paneles ciudadanos o jurados ciudadanos): consultas populares que realiza la Administración Pública a grupos de ciudadanos para valorar los efectos de una política pública, asuntos de interés público o los resultados de una iniciativa concreta.

4. Comunidades Autónomas que no asumen expresamente nada sobre esta materia. Así el País Vasco, Galicia, Cantabria, Castilla La Mancha, Navarra, Madrid. En este caso se plantea si es posible el referéndum autonómico incluyéndolo en su potestad de organización de sus instituciones de autogobierno.

A expensas de cómo se pronuncie el TC en esta materia a raíz del recurso de inconstitucionalidad planteado al EAC, lo que sí es criticable de la regulación autonómica es la confusión que denota en la materia.

CONCLUSIONES

Las competencias que tienen las CCAA para la regulación de instituciones de participación directa de los ciudadanos –sobre todo la iniciativa legislativa y las consultas populares- en el ámbito de su Comunidad y en cuestiones de su competencia deben ser similares a las que tienen para regular el derecho de participación política por excelencia, el derecho de sufragio, puesto que en ambos casos se trata del desarrollo del artículo 23.1 CE. Si bien la jurisprudencia constitucional se ha negado a incardinar todas las formas de participación posible en el ámbito del art. 23.1 CE (excluye de este ámbito la información pública en el procedimiento administrativo –STC 119/1995, de 17 de julio-), expresamente se declaran como tales las consultas populares y la iniciativa legislativa (STC 63/1987, de 20 de mayo; STC 76/1994 respecto a las consultas populares).

Por tanto, en general podría decirse que la regulación de estas instituciones formaría parte de su competencia de organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1 CE), competencia asumida por la totalidad de los EEAA. Ahora bien, esa competencia puede verse condicionada por la regulación estatal de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de participación (art. 149.1.1 CE). Esta competencia estatal ha sido utilizada para la aprobación de la LOREG y, desde mi punto de vista, también para la aprobación de regulación básica en derecho de petición. Sin embargo, creo que no puede interpretarse que ni la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, ni la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, son regulaciones estatales básicas aplicables a la iniciativa legislativa popular autonómica ni al referéndum autonómico. Por tanto, hasta que el Estado no haga uso de su competencia del art. 149.1.1 CE, las CCAA podrían aprobar sus leyes sobre iniciativa legislativa popular y sobre referéndum en el ámbito de sus competencias con la única limitación de lo establecido en sus EEAA y, en el caso del referéndum, con la preceptiva autorización estatal.

A partir de estas consideraciones, me he mostrado partidario de reformas de las leyes autonómicas de iniciativa legislativa popular para tratar de facilitar el uso de este instrumento. También me muestro partidario de reformas en los Reglamentos parlamentarios autonómicos para prever una fase de audiencias en la tramitación legislativa, en sentido parecido a lo que se ha hecho en Andalucía, Asturias, Cataluña, Cantabria o Extremadura, e incluso mejorado con las previsiones que existen al respecto en Alemania. Estas audiencias en sede legislativa tienen básicamente dos ventajas respecto a las audiencias en sede gubernativa: por un lado, la publicidad de las mismas; por otro lado, la pluralidad.

Más dudas me plantea la proliferación de las consultas populares en nuestro Estado democrático, aunque jurídicamente se puede sostener una amplia competencia de las CCAA para regular las modalidades no previstas en la CE, con la limitación en el caso del referéndum autonómico de la autorización estatal y mientras no se utilice por el Estado la competencia del art. 149.1.1 CE.

Zaragoza, 24 de noviembre de 2009

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L., “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el Ordenamiento Constitucional”, TRUJILLO/LÓPEZ GUERRA/GONZÁLEZ TREVIJANO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, 2000
- ARAGÓN, M., “La potestad legislativa”, en MUÑOZ MACHADO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1987
- ARANDA, E., “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, *REDC*, núm. 78, 2006
- BIGLINO, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *REDC*, núm. 19, 1987
- BUENO ARMIJO, “Consultas populares y referéndum consultivo”, *RAP*, núm. 77, 2008
- CONTRERAS CASADO, M., “Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)”, *RCG*, núm. 8, 1986
- CORCUERA ATIENZA, J., “Soberanía y Autonomía. Los límites del “Derecho a decidir” (Comentario de la STC 103/2008)”, *REDC*, núm. 86, 2009
- EXPÓSITO/ CASTELLÀ, «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en APARICIO, M. A., (ed.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2008
- LARIOS PATERNA, M. J., *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003
- “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas”, *Revista catalana de Derecho Público*, núm. 37, 2008

- LASAGABASTER HERRARTE, *Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao, LETE Argitaletxea, 2008
- LAVILLA, J. J., “La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo”, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, 1997
- MAESTRO, G., “Negociación y participación en el proceso legislativo”, *RDP*, núm. 32, 1991
- MARCO MARCO, J., “El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España”, *RCG*, núm. 69, 2006
- RALLO LOMBARTE, A., “Iniciativa popular, Estado autonómico y reforma constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 50, 1998
- TERRÓN, J., “Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo”, en PAU (coord.), *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, 1995
- URIARTE TORREALDAY, R., “Notas sobre la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico”, *RVAP*, núm. 82, 2008
- VIVER PI-SUNYER, “El procediment legislatiu en l’Ordenament Jurídic Català”, *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1981