

PÉREZ-MONEO, M., VINTRÓ CASTELLS, J., (COORDS.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017.

El marco autonómico ofrece espacios para reforzar los elementos democráticos de nuestro sistema de representación política, siempre y cuando entendamos la participación no como vía para la adopción de decisiones, sino como la generalización y la diversificación de mecanismos a través de los cuales, tanto el individuo como el conjunto de los ciudadanos, según los casos, pueden incidir significativamente en la deliberación pública, en los procesos de toma de decisión y en los cauces de representación. Así concluye el libro coordinado por los profesores Miguel Pérez Moneo y Joan Vintró. Una clara síntesis de lo que nos encontramos en esta obra; un arsenal de propuestas para construir una relación de representación más sólida a partir de la mejora de los canales de comunicación entre ciudadanos y representantes.

La reducción al ámbito autonómico tiene su justificación, como nos recuerda Javier García Roca en el prólogo, en la idea del *federalism makes experimentation easier*, es decir, que las Comunidades Autónomas pueden ser laboratorios de experimentación administrativa donde ensayar nuevos instrumentos para su traslado al conjunto del Estado. Y así ha ocurrido, de hecho, en el terreno de la participación ciudadana y de la buena administración, tras su reconocimiento como derechos por los Estatutos de nueva generación, de manera que los códigos de

buen gobierno, la introducción de medidas para hacer efectivas la rendición de cuentas y las leyes de participación ciudadana o de transparencia en las Comunidades Autónomas han precedido siempre a la legislación estatal. Sin embargo, en el terreno de la participación política, el escenario es de signo contrario. Por un lado, la LOREG ha reducido mucho los márgenes en los que puede moverse el legislador autonómico; quizás en exceso, como se nos recordará a lo largo de estas páginas. Por otro, en los pocos aspectos en los que es posible innovar, se ha optado por hacer seguidismo de la regulación estatal. Y, finalmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reducido al máximo el papel que puede jugar en nuestro modelo de democracia representativa el referéndum y su utilización por las Comunidades Autónomas. De ahí que consideremos especialmente necesario y útil el trabajo realizado por los autores de identificar esos espacios autonómicos en los que se pueden ofrecer nuevas vías de participación política a los ciudadanos.

En concreto, en esta obra se analizan tres dimensiones de la participación de los ciudadanos, no siempre fácilmente delimitables, que se corresponden con las tres partes en las que se estructura el libro: participación en la deliberación, en la toma de decisiones y en la representación. Además, se incluye un prólogo del profesor García Roca, un

estudio introductorio y unas conclusiones de los coordinadores del libro.

En el prólogo, García Roca bosqueja el marco teórico en el que se desarrolla el debate actual entre democracia y representación política: la esclerosis del sistema representativo y del parlamentarismo a la hora de dar respuesta satisfactoria a los problemas de la ciudadanía; la pérdida de confianza y de consentimiento de los ciudadanos respecto a los representados y, por último, la desafección de los ciudadanos por las instituciones representativas y los partidos, principales actores del proceso político, cuya preocupación por los intereses de la ciudadanía, en lugar de por los propios, se encuentra en entredicho sobre todo a raíz de la proliferación de casos de corrupción política. Como nos recuerda el autor después en la mayoría de los casos no son problemas nuevos, aunque en la actualidad se han visto agravados por la crisis económica (tampoco esta situación ha sido una novedad en las viejas democracias representativas con dos guerras mundiales y varios *cracks* económicos como el del 29 o la crisis del petróleo) y por el inmovilismo de nuestra clase política reacia a acometer las reformas constitucionales y de las leyes desarrollo necesarias para seguir haciendo *habitable* para todos una Constitución que por el camino va perdiendo la fuerza normativa de sus preceptos, llegando a su inobservancia, la desafección ciudadana o incluso a la vulneración directa de los preceptos constitucionales. Según el autor, no podemos olvidar las enseñanzas de Constant, Schmitt, Kelsen, Mirkinne-Getzevich, Bockenförde o Pitkin en

la búsqueda de una solución; por eso, la respuesta no puede plantearse en términos de sustitución de la democracia por las técnicas participativas; mucho más cuando eso ha sido llevado al extremo por teorías de base comunitarista para propugnar democracias de transición a no se sabe si a un tipo de socialismo totalitario o a un autoritarismo de base populista. También señala como insuficientes, esta vez por reduccionistas, las soluciones que focalizan toda su atención en el parlamento abierto y la transparencia. La única opción viable es la participación *en* la representación política, es decir, mejorar la propia relación representativa, articulando puntos de conexión con los ciudadanos, y complementarla de manera auxiliar con instrumentos de participación directa de los ciudadanos.

Ese es precisamente el punto de partida de esta obra colectiva, tal y como nos señalan los coordinadores en su estudio introductorio donde, además, se fijan como objetivo común de todos los autores la identificación del estatuto del jurídico del ciudadano en relación a las vías —reales y efectivas— de participación que se le ofrecen para intervenir en la deliberación y la toma de decisiones. Se adopta así una perspectiva metodológica original en los estudios sobre representación política, la del representado, cuando lo habitual es hacerlo desde la óptica del representante.

Con buen criterio, han reducido su análisis a la *participación política*, entendiendo por tal el contenido del derecho de participación del art. 23 CE. Por tanto, sólo tendrán en consideración aquellas técnicas participativas

que tomen en consideración al individuo *uti cives* (sufragio, referéndum, iniciativa legislativa popular y, de manera cada vez más residual, el régimen municipal de concejo abierto), y sólo de manera incidental, se ocuparán de esos otros mecanismos de participación *uti socii* para la defensa de intereses concretos o de carácter sectorial, abundantes en nuestra Norma Fundamental y englobados por el Tribunal Constitucional bajo la fórmula *democracia participativa*, porque, a su modo de ver, primando estas formas de participación se corre el riesgo de arrinconar a la ciudadanía y de poner en riesgo el interés general. No obstante, no estoy de acuerdo con esta visión pesimista de las asociaciones como agentes de participación. Es lugar común acusar a las organizaciones sectoriales de profesionalización de la participación. Pero, ¿acaso los partidos no son profesionales de la representación? Es más, ¿no estarían especialmente cualificados los particulares afectados por un problema para aportar soluciones? ¿por qué pensar siempre que se rigen por intereses espurios? ¿qué hay de malo, entonces, en concentrar sus esfuerzos en ocuparse sólo de esos problemas si la decisión siempre va a quedar en manos de las autoridades encargadas de defender el interés general? Cuestión distinta es que, como se trata más adelante en este libro por Rubio y Gozalo, deban regularse y hacerse públicas esos contactos entre las organizaciones particulares y las autoridades, más concretamente con los representantes. Hace ya tiempo, defendí con A. Fernández, la posibilidad de dotar de protección constitucional a la actuación de las organiza-

ciones sectoriales¹; parece complicado a partir del concepto constitucional de participación política vigente y del desarrollo efectuado por la legislación electoral y de referéndum en el que los partidos aparecen como únicos (y no sólo principales como reza en el art. 6 CE) instrumentos de participación. Por eso, propusimos que la vía podría ser el art. 22 CE, reconociendo una suerte de contenido adicional del derecho de asociación, accionable ante los tribunales y en amparo, cuando dichas organizaciones tuviesen reconocidos por el ordenamiento derechos de participación. Y tanto la Ley 39/2015 (art. 133) como las leyes de participación ciudadana de las Comunidades Autónomas ofrecen ese cauce. Además, también puede ser una buena forma de otorgar voz frente a las instituciones a determinados colectivos, como los extranjeros, excluidos del derecho de participación política.

La Parte I, «Deliberación pública: campaña electoral y participación en los procesos parlamentarios», nos ilustra sobre aquellos mecanismos con los que pueden trasladarse al ámbito parlamentario nuevas inquietudes ciudadanas. Se analizan en ella solo dos temas, las campañas electorales y la participación ciudadana en sede parlamentaria, aunque creo que habría sido conveniente añadir aquí la iniciativa legislativa popular que se estudia en la

1 FÉRNANDEZ LE GAL, A. Y PÉREZ ALBERDI, M^a. R., «La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales. El artículo 105 a) de la Constitución», LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *Gobierno y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 521-527.

Parte II. Cada tema, como sucederá también en las otras partes del libro, es analizado por dos estudios, uno de ellos de alcance general y el otro, de carácter más concreto y centrado, casi siempre, en Cataluña a modo de muestra de estudio.

Respecto a la campaña electoral, los estudios de L. Bruguera Amenave («*Participación en campaña electoral desde una perspectiva autonómica comparada*») y M.A. Presno Linera («*Proceso electoral autonómico y participación ciudadana: propuestas de reforma vinculadas a la campaña electoral*») nos muestran el estrecho margen dejado por la LOREG en esta materia así como la escasa creatividad de las leyes autonómicas y, lo que es sumamente interesante, realizan una serie de propuestas de mejora de la regulación. No se desarrollan, por tanto, derechos de participación de los ciudadanos en la campaña electoral, sino una propuesta de regulación de la campaña menos encorsetada que conceda más opciones a los representantes de hacer llegar a los electores su mensaje y que, al mismo tiempo, garantice la igualdad de oportunidades de las candidaturas y la neutralidad de los poderes públicos en la formación de voluntad del elector; por eso nos parece que el lugar más adecuado para tratar este tema habría sido la Parte III, en la que se busca una mejor articulación de la relación de representación.

Estoy de acuerdo con los autores en que ese exceso competencial del legislador estatal obedece a una interpretación demasiado amplia del artículo 149.1.1^a CE (condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los dere-

chos)² y, por tanto, en que podría haber margen para la intervención autonómica para las propuestas enumeradas por Presno Linera de: a) incentivar la participación de los ciudadanos en la campaña informativa de los poderes públicos, b) modificar la duración de la campaña electoral, c) eliminar la exigencia de *proporcionalidad* en el tratamiento informativo de las televisiones públicas y de *proporcionalidad y neutralidad electoral* a las televisiones privadas, d) suprimir la prohibición de difundir encuestas durante los cinco días anteriores a la cita electoral, e) fijar por ley la obligación de celebrar debates en los medios de comunicación públicos y, finalmente, f) eliminar la jornada de reflexión. No comparto, sin embargo, su propuesta para que la norma para llevar a cabo las modificaciones sea el Estatuto de Autonomía, como forma de blindaje competencial. Pienso que el ámbito natural de la reforma es el de la ley electoral autonómica, bajo riesgo de convertir al Estatuto en una norma excesivamente reglamentaria. Además, no podemos obviar que los intentos para definir por vía indirecta a través de la norma estatutaria las competencias transversales o básicas del Estado han sido desactivados por el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en las SSTC 247/2007, Fj. 17, 31/2010, Fj. 57 y 137/2010, Fj. 9).

2 En el mismo sentido, GAVARA DE CARA, J.C., «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004, pp. 12-13 y mi trabajo, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los diputados, Madrid, 2013, pp. 191-196.

Los trabajos de J. Tudela Aranda («*El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia*») y de R. Rubio y M.A. Gozalo («*Vías de participación en el Parlamento, ¿Parlamentos abiertos?*») ponen el acento en la necesidad de revitalizar la posición institucional del Parlamento autonómico; diagnóstico, el del debilitamiento del Parlamento, no por conocido, menos exacto y que, en su opinión, trae causa de la deriva presidencialista de la forma de gobierno y de la erosión de las funciones parlamentarias, especialmente la legislativa y la de control. Para conseguir esa revitalización, consideran imprescindible la recuperación del sentido ideológico del Parlamento, el protagonismo del diputado individual y la presencia del ciudadano en la vida parlamentaria. En este sentido, la propuesta del Parlamento abierto, estudiada por Gozalo y Rubio, aspira precisamente a potenciar la participación del ciudadano en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Al servicio de tal objetivo, los autores analizan una serie de actuaciones que podrían mejorar la transparencia de las Asambleas autonómicas (los portales de transparencia, la utilización de formatos abiertos, la incorporación de una memoria de trazabilidad o *huella digital* de la tramitación de los textos legislativos y la publicación de las agendas de los parlamentarios) así como nuevas vías de participación individual o asociativa (y por tanto enmarcadas en la *democracia participativa*) que se están ensayando en los últimos tiempos para recuperar la confianza ciudadana, tales como el impulso de los foros deliberativos y participativos, la modernización del derecho de peti-

ción a través de las nuevas tecnologías, la apertura a los ciudadanos de las comparecencias y audiencias parlamentarias, lo intergrupos (es decir, grupos informales de parlamentarios abiertos a personas ajenas a las instituciones) y la regulación de los grupos de interés.

La Parte II, «Toma de decisiones: iniciativa legislativa popular y referéndum», recoge cuatro trabajos dedicados a las instituciones de participación política directa. Los dos primeros, de E. Aranda Álvarez («*La iniciativa legislativa popular. Propuestas para mejorar su ejercicio*») y P. García Majado («*La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular*»), se posicionan a favor de una regulación de la iniciativa legislativa popular que reduzca al mínimo los impedimentos a su ejercicio, en consonancia con la regulación efectuada por la ley de iniciativa legislativa popular catalana; lo que, a su juicio, conlleva afectar a «los elementos esenciales» de la titularidad del derecho mediante su ampliación a mayores de 16 años y a los extranjeros; eliminar muchos de los límites materiales, aunque en el caso de la ILP estatal exigiría sin duda la reforma del art. 87.3 CE; relajar los requisitos formales de admisibilidad; ampliar el plazo de recogida de firmas; suprimir el debate de la toma en consideración y, finalmente, prever la presencia de la comisión promotora en todas las fases de tramitación de la iniciativa, hasta el punto de reconocerle la posibilidad de retirarla. Creo muy acertadas la mayoría de las propuestas, salvo las que tienen que ver con la ampliación de los titulares del derecho, sobre la edad y

la nacionalidad, con distinto alcance en cada caso; así, aunque como defiende García Majado, podemos considerar que la edad es una condición de ejercicio del derecho de participación política, creo que debe incluirse entre los requisitos que garantizan la igualdad básica en el ejercicio del derecho y, por lo tanto, su modificación solo puede corresponder al legislador estatal (art. 149.1.1 CE). Por otro lado, la extensión a los extranjeros choca con la propia literalidad del art. 13 CE y exigiría reforma constitucional.

Los estudios de M.N. Alonso García y M. E. Seijás Villadangos («*Consultas populares autonómicas: ¿hay vida más allá de Cataluña?*») y de D. López Rubio («*Referéndum y consultas populares en Cataluña*») se ocupan de uno de los temas más controvertidos de los últimos años, la admisibilidad constitucional del referéndum autonómico. Se examina en estos dos trabajos de manera exhaustiva la regulación y las tentativas de aplicación en el País Vasco, Canarias y Cataluña. Su análisis no puede sustraerse de jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, como es sabido, de entrada, parece contraria a esta hipótesis, al reservar al Estado «la entera disciplina del referéndum» (SSTC 31/2010, 31/2015, 137/2015, 138/2015, 51/2017, etc.); esta regla general trae como corolario que la competencia autonómica sobre consultas populares solo puede dar cabida a consultas de alcance sectorial enmarcadas dentro del fenómeno de la *democracia participativa*, pero no al referéndum, que se configura como una modalidad del derecho de participación política del art. 23, reservada para las consultas *uti cives* a través del sufragio y cuyo establecimiento y regula-

ción correspondería exclusivamente al Estado en virtud del art. 149.1.32ª CE (autorización de las consultas populares por vía del referéndum).

No obstante, se defiende en esta obra una interpretación que nos parece muy plausible: la incorporación en legislación estatal, en concreto en la Ley Orgánica 2/1980, de un referéndum autonómico que siguiese las coordenadas del previsto en la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña³ (aún vigente cuando se editó la obra), esto es, un referéndum consultivo sobre asuntos de competencia autonómica, con autorización previa estatal y en el que fuese posible la iniciativa popular. En ausencia de regulación estatal que lo prevea, todos los intentos de las Comunidades Autónomas por hacer uso del referéndum han sido declarados inconstitucionales. Diagnóstico que se ha cumplido incluso con la propia la Ley 4/2010 (STC 51/2017).

En la Parte III se estudian tres aspectos concretos relativos a la conexión de los partidos políticos y los sistemas electorales: la participación de los afiliados o incluso los simpatizantes en la realización del programa

3 Defendida también por PÉREZ SOLA, N., «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares» en: *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, p. 450; CASTELLÀ ANDREU, J. M.ª, «La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Catalana de Dret Public*, nº Extr. 2010, p. 315 y en mi trabajo «La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, 2015, pp. 128-130.

electoral del partido; la selección de candidatos a través de un proceso de primarias y la posibilidad de desbloquear las listas. Echo en falta un tema clave y que está en todas las propuestas pasadas, presentes y seguro que futuras del sistema electoral como es la corrección de las enormes distorsiones de la proporcionalidad electoral que afectan al Congreso de los Diputados y a los Parlamentos autonómicos, especialmente al de Cataluña, como ha podido demostrarse en estas últimas elecciones. Aunque es cierto que, en obras de esta índole, fruto de un proyecto de investigación, a veces resulta imposible conciliar todos los intereses en juego y es inevitable sacrificar algún tema.

Sobre la apertura a los ciudadanos del proceso de elaboración de los programas electorales, el trabajo de Emilio Pajares Montolío («*La participación ciudadana en la elaboración de programas electorales*») subraya el escaso interés que ha despertado la orientación programática de los partidos y su escasa apertura a la participación ciudadana, presentándose más bien como un coto cerrado a disposición únicamente de algunos expertos, de un grupo reducido de dirigentes y de asesores. Considera el autor que esta situación obedece en buena medida al hecho de que la normativa electoral estatal o autonómica y la propia ley de partidos no establecen ninguna previsión al respecto, más allá del genérico deber de participación de los militantes en las actividades del partido del art. 8 de la LOPP. Tampoco el estudio de las normas internas de los partidos catalanes realizada por el autor revela grandes avances.

Una experiencia práctica concreta, que ni siquiera sigue formalmente los estatutos del PSOE, nos es relatada por D. Giménez Gluck («*Análisis sobre participación ciudadana en el proceso de elaboración del programa electoral del PSOE en las elecciones generales de 2015*»). Las conclusiones que podemos extraer de sus análisis son, de un lado, que quizás más que la participación en la elaboración del programa electoral mismo, que resulta prácticamente imposible por la brevedad de los plazos de nuestro procedimiento electoral, lo conveniente sería abrir el cauce participativo entre Congresos para la orientación del programa político del partido; lo que, sin duda, traerá consecuencias en el programa electoral. Y, por otro lado, que eventuales modificaciones no deberían pasar por cambios legislativos sino de la normativa de los partidos políticos para conciliarlo que la libertad de auto-organización que tienen reconocidas constitucionalmente estas asociaciones.

En el tema de la selección de los candidatos, los trabajos de J. Alguacil Auriol («*A propósito de la selección de los candidatos electorales de los partidos a través de elecciones primarias. ¿Son el mejor instrumento para acercar los partidos a la ciudadanía?*») y M. Pérez Moneo («*La participación ciudadana en la selección de candidatos electorales*») expresan puntos de vista completamente opuestos. Para el primero, no se pueden trasladar las primarias nacidas en un modelo presidencialista como el norteamericano a nuestro modelo. Para el, el proceso de primarias resulta incompatible con el sistema de organización de partidos eminentemente representativo, porque

introduce un elemento de democracia directa en la selección de candidatos. Sin embargo, nos inclinamos más por la postura de Pérez Moneo, para quien la apertura de los procedimientos internos de los partidos destinados a la selección de los candidatos ofrecería nuevas posibilidades de expresión a la voluntad popular y de mejora de la relación representativa. El autor cifra el fundamento para la intervención del legislador en esta materia, por un lado, en la dimensión constitucional de la selección de los candidatos a los cargos públicos representativos, al suponer una fase necesaria del proceso electoral y un elemento clave en la orientación ciudadana de la política nacional y, por otro, en el mandato constitucional de democracia interna. Ahora bien, no es posible imponer a los partidos que participen en las primarias personas ajenas a la organización si no se quiere desnaturalizar su libertad de organización interna, que le protege de injerencias externas, y los derechos de los afiliados que, de otro modo, se vaciarían de contenido; por eso se propone que la ley limite la extensión de las primarias a los militantes y sean los estatutos quienes puedan ampliar ese proceso a adheridos y simpatizantes.

Por último, en prácticamente todas las propuestas de reforma electoral que se están presentando a nivel autonómico y estatal, se encuentra la posibilidad de incluir alguna forma de personalización del voto, siendo la opción del desbloqueo de las listas la más extendida. En el trabajo de M. Garrote de Marcos («*Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable?*»), encontramos todos los

ventajas e inconvenientes de esta forma de candidatura extraídos de la experiencia comparada. Entre los motivos a favor se encuentran la mejora de la relación de representación, induciendo a una mayor responsabilidad de los representantes, a un mayor acercamiento a sus electores y a un control más estricto de su actividad. Para A. Queralt, que centra sus análisis en las reformas electorales catalanas, no pueden obviarse algunos problemas que deben ser tenidos en cuenta a la hora de su implantación, especialmente, su incidencia en la selección de candidatos por los partidos, la necesidad de dar un nuevo enfoque a la campaña electoral, pues la competencia ya no se producirá sólo entre partidos sino también dentro de los mismos, o la afectación en la composición equilibrada por sexos de las listas, aunque en este último punto las dos autoras coinciden en que las listas cremallera palían notablemente ese efecto perverso.

La extensión de este breve comentario ha dejado muchas cosas en el tintero, porque muchas son las reflexiones que suscita esta obra en la que se analizan con rigor académico los instrumentos de participación y de mejora de la democracia que están siendo ensayados por las Comunidades Autónomas. Este tratamiento analítico y empírico de los temas hacen que sea una obra de imprescindible consulta para quienes busquen soluciones a los problemas que vienen lastrando nuestras democracias.

M^a REYES PÉREZ ALBERDI

*Profesora Contratada Doctora
de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide*