

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LAS PROPUESTAS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN EN LAS CORTES
DE CASTILLA Y LEÓN EN LA LEGISLATURA 2015-2019¹**

por **Andrés Iván Dueñas Castrillo**

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid²

RESUMEN

Durante la última legislatura, las Comunidades Autónomas han incorporado mecanismos participativos en sus Parlamentos. En todas se ha hecho con la justificación de mejorar la crisis de la representatividad y acercar las instituciones a la ciudadanía. En Castilla y León se han discutido varias propuestas novedosas que este texto pretende analizar.

ABSTRACT

In the past legislative term several Autonomous Communities included participatory instruments in their Parliaments. Their objectives were to improve the crisis of representativeness and to bring institutions closer to citizens. This paper analyses the proposals debated in Castilla y Leon.

1. El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-75993-P, sobre “España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos”, que se desarrolla entre el 30 de diciembre de 2016 y el 29 de diciembre de 2020.

2. Investigación cofinanciada por el Fondo Social Europeo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

La legislatura 2015-2019 en las Comunidades Autónomas se ha caracterizado por el nuevo escenario político surgido en las últimas elecciones, con la irrupción de los no ya tan nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, con presencia en casi todas las Asambleas Legislativas regionales.

Es común entre la doctrina aludir a dos crisis para explicar los buenos resultados cosechados por las formaciones citadas en el anterior párrafo: la de los partidos políticos denominados tradicionales y la de representatividad (Sánchez, 2015: 414). Por ese motivo no han sido pocas las propuestas y modificaciones que se han realizado en sede autonómica para mejorar la relación entre representantes y representados.

Como se desarrollará en las siguientes líneas, la introducción de medidas participativas en los Parlamentos se ha tomado como una manera de acercar a los actores políticos con la sociedad. Las Cortes de Castilla y León ha sido uno en los que se han registrado y discutido varias iniciativas en este sentido, aunque, salvo pequeñas excepciones, ninguna de ellas ha llegado a ser aprobada. El presente artículo tiene como objetivo adentrarse en las propuestas más importantes en materia participativa que se han desarrollado durante la legislatura 2015-2019 en las Cortes de Castilla y León.

**II. PERSPECTIVA GENERAL: LA PARTICIPACIÓN
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Nuestra Constitución otorga poco protagonismo a las instituciones de democracia directa y participativa. Dicho de otra manera, la Constitución de 1978 ha consagrado un modelo basado esencialmente en la actuación y decisión de los representantes de los ciudadanos, pero también es cierto que quiso que existieran otros mecanismos de participación, como estipula el artículo 9.2 CE (López, 2017: 277). El hecho de que los constituyentes desconfiaran de estos instrumentos se debe, principalmente, a la desfiguración en el uso autolegitimador de herramientas como el referéndum por el régimen franquista; además de que “la cultura política franquista había dicho que la democracia era desorden e inestabilidad, lo que facilitó el consenso sobre la adopción en el texto constitucional de los rasgos más característicos del parlamentarismo racionalizado” (Solozábal, 2015: 289). Esta falta de participación, como se ha dicho en la introducción, es una de las causas de la actual crisis de representatividad y algunos autores han afirmado que carece de sentido que se siga sin dar más importancia a la participación ciudadana (García-Escudero, 2015: 443).

Aunque he tenido la oportunidad de analizarlo en otros trabajos con más detalle (Dueñas, 2018), es preciso hacer un breve resumen de lo que ha sucedido en el conjunto de Comunidades Autónomas en lo que a propuestas en materia participativa se refiere.

Si la crisis de la representatividad es un hecho que no pasa desapercibido en España, en las Comunidades Autónomas es aún mayor, si tenemos en cuenta otros factores como el gran desequilibrio entre Poderes. La figura del Presidente es preeminente en el ámbito nacional, pero lo es más en las Comunidades Autónomas debido a la doble condición que reúne en una misma figura: representante supremo del ente territorial y líder del Consejo de Gobierno. Es decir, “aunque las Comunidades Autónomas cuenten con una forma de gobierno parlamentaria, también tienen fuertes sesgos presidencialistas” (Dueñas, 2017: 28). Ello hace que, al comienzo de la andadura del Estado autonómico, algunos autores clasificaran a los sistemas autonómicos como semipresidencialistas (Solé, 1985), por lo que la introducción de medidas participativas puede suponer una buena receta para frenar el excesivo protagonismo de la figura del Presidente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Como decía hace un instante, han sido los Parlamentos autonómicos las principales instituciones donde se han discutido e incorporado propuestas en materia participativa en los últimos años, que ahora pretendo resumir.

Para comenzar, es interesante mencionar que en varios Estatutos de Autonomía se reconoce un derecho transversal a la participación (artículo 29.4 EA Cataluña, artículo 30 b) EA Andalucía, artículo 15.2. b) EA Islas Baleares o artículo 15.2 EA Aragón).

Más concretamente, en materia de iniciativa legislativa popular (ILP), las Comunidades Autónomas han sido más progresistas que la normativa estatal en algunos aspectos. Entre ellos, Cataluña ha rebajado la edad a los mayores de 16 años para que puedan ser titulares del derecho a presentar una ILP (Ley 1/2006 reguladora de la Iniciativa Legislativa popular de Cataluña). Otras han decidido rebajar recientemente el porcentaje necesario de firmas para facilitar su presentación (la Ley 3/2016 de Castilla y León lo ha disminuido del 1% al 0,75%). Pero merece la pena detenerse en las soluciones efectuadas para evitar el “desenganche” de la ILP de la Comisión Promotora una vez se ha admitido a trámite por la Mesa del Parlamento (Aranda, 2017: 196). Así, se han atribuido funciones de representación de la ILP a la Comisión Promotora para que la pueda defender en sede parlamentaria en Galicia (Ley 7/2015) y en Castilla y León (Ley 3/2016).

Dentro del procedimiento legislativo, también destacan aquellos ordenamientos que permiten la presentación de enmiendas de carácter ciudadano. Así lo han reconocido las recientes reformas de los Reglamentos de las Cortes Valencianas (artículo 113 bis) y de las Cortes de Aragón (artículo 165); una experiencia que ya se había acometido en otros lugares, aunque de manera más informal, como el Parlamento de Canarias³. En todos los casos, las enmiendas han de ser asumidas por un Grupo Parlamentario. En Andalucía existe una ordenación similar, introducida en 2014, pero en este caso los titulares del derecho a presentar una enmienda son los ciudadanos a través de las asociaciones representativas de sus intereses, siempre que estén inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía (artículo 114 bis del Reglamento del Parlamento de Andalucía).

En cuanto a la función de control al Gobierno, ya estaban ordenadas las preguntas de iniciativa ciudadana en los reglamentos parlamentarios de Andalucía (artículo 165), Canarias (artículo 174) o Murcia (artículo 178), y en Aragón se ha hecho en la mencionada reforma (artículo 266); mientras que por ley se ha introducido en Galicia (artículo 17 de la Ley 7/2015). En todos los casos, han de ser asumidas por algún diputado para que se formulen en el Pleno.

Para acabar este resumen, Galicia y Aragón también han regulado la posibilidad de plantear proposiciones no de ley de carácter ciudadano. El artículo 16 de la Ley 7/2015 de Galicia dispone esta posibilidad si se reúne la firma de, al menos, 2.500 electores y algún Grupo Parlamentario la asume, misma regulación contenida en el artículo 270 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

III. EL CASO CASTELLANOLEONÉS**1. La introducción de primarias obligatorias propuesta por Ciudadanos**

La proposición de ley de reforma de la Ley Electoral de Castilla y León presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos⁴ recoge en su exposición de motivos razones

3. <http://www.parcn.es/participacion/index.py>

4. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 19 de febrero de 2016. En la fecha de escritura de este artículo se encuentra en fase de discusión en Comisión parlamentaria.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

relacionadas con la crisis de la representatividad que conllevaron la realización de esta iniciativa. Así, se puede leer que “no podemos desconocer que la realidad de la sociedad de nuestros días demanda profundos cambios que permitan recuperar el prestigio de las instituciones y una mayor vinculación de los ciudadanos con las decisiones políticas” (párrafo tercero) o que “el diagnóstico de desafección de la sociedad respecto a sus representantes políticos es origen común de las demandas sobre la modificación de las normativas electorales que comparten muchas Comunidades Autónomas en nuestro país” (párrafo cuarto).

La Ley Electoral de Castilla y León ya ha sido modificada durante la presente legislatura por la Ley 3/2016, incorporándose alguna novedad importante como la obligatoriedad de celebrar debates durante la campaña electoral entre representantes de las formaciones que tuvieran Grupo Parlamentario propio (artículo 31 bis).

La propuesta del Grupo Parlamentario Ciudadanos, que fue objeto de una enmienda a la totalidad de texto alternativo del Grupo Parlamentario Podemos (en la que se proponía el cambio a la fórmula electoral Hare), pretende el cambio de varios preceptos relacionados con inelegibilidades, la duración de la campaña electoral, la sustitución temporal de procuradores, mayores facilidades para ejercer al voto de las personas invidentes o en materia de subvenciones electorales. Hemos analizado estas cuestiones con más detalle en otros lugares (Fernández y Dueñas, 2018). El propósito es ahora centrarse en la medida *estrella* de la propuesta de Ciudadanos: la obligatoriedad de realizar primarias para elegir al candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León.

Los partidos políticos protagonizan la actual democracia representativa, como no podía ser de otra manera. Se puede sostener que dicha influencia “no se limita al momento electoral, sino que se extiende también al ejercicio, por parte de los ciudadanos, de las otras formas de participación que completan la representación” (Biglino, 2016: 392). Tan es así que “si en el parlamentarismo liberal la representación se concebía como una relación entre representante y representados, en la democracia de partidos se concibe como una relación en la que el partido se sitúa como intermediario entre ambos” (Sánchez, 2016: 345) y “dentro de los partidos no hay ninguna posibilidad de ser candidato sin el placet de la dirección del partido. De hecho, los parlamentarios son escogidos por los partidos, que los someten a la ratificación del electorado” (Sánchez, 2016: 349). Hasta tal punto se podría considerar lo anterior que algunos autores han llegado a afirmar que la verdadera representación no lo es entre representante y representado, sino entre partido y elector, aunque los textos constitucionales no se atrevan a decirlo (Garrorena, 1991: 67).

Es cierto que “la regulación jurídica del partido es una garantía imprescindible para asegurar la participación popular en la actuación del Estado” (Solozábal, 1985: 157), pero no lo es menos que la posibilidad de introducir primarias obligatorias presenta, cuanto menos, dudas sobre su constitucionalidad y otros problemas relacionados con la forma de gobierno que a continuación se resumen.

En primer lugar, no es claro que el legislador autonómico pueda regular, sin que antes lo haya hecho una ley orgánica, esta materia. Es así porque aquí están dos derechos fundamentales en juego, el del artículo 22 (asociación) y el del 23 CE (participación). También entra en juego la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de autogobierno (artículo 148.1.1ª CE), pero parece que los preceptos que regulan los dos anteriores derechos están por encima de esta competencia. La Comunidad Autónoma podría entrar a regular aspectos más detallados de la regulación sobre los procesos internos de los partidos políticos, pero siempre y cuando una ley orgánica los hubiera desarrollado con anterioridad. Además, también resulta de dudosa constitucionalidad que la elección efectuada a través de primarias pueda condicionar la decisión final de las Cortes, que es quien realmente elige al Presidente (Dueñas, 2017: 25 y ss.).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Estas dudas también han sido planteadas por la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales⁵. En concreto, se duda sobre su compatibilidad con la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, debido a que “nada exige la celebración de primarias dentro de los partidos políticos para elegir el candidato, en este caso a la Presidencia de la Comunidad”, lo cual “supondría invadir sus competencias de autoorganización”.

En conclusión, aunque propuestas como la presentada en este caso por Ciudadanos, sobre la introducción de las primarias en los partidos políticos, puedan ser ventajosas para acercarlos a la sociedad, su obligatoriedad para incorporarlas a través de una ley autonómica es de una constitucionalidad dudosa; y además puede enfatizar los rasgos presidencialistas de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas.

2. La propuesta de Podemos de modificación del Reglamento de las Cortes de Castilla y León

En la primera mitad de 2017, el Grupo Parlamentario de Podemos registró una propuesta de modificación del Reglamento de las Cortes de Castilla y León encaminada, entre otras medidas, a fortalecer los mecanismos participativos⁶. La exposición de motivos es toda una declaración de intenciones. El párrafo segundo dispone que “las nuevas necesidades sociales, y el desarrollo del Derecho Parlamentario y del propio Parlamento hacen necesario una revisión del Reglamento de las Cortes de Castilla y León de cara a mejorar su contenido y fortalecer la institución que representa a toda la ciudadanía castellano y leonesa”; mientras que el sexto declara lo siguiente: “las entidades sociales, organizaciones y la ciudadanía en general demanda de una forma generalizada nuevos canales de participación que no se reduzcan a la posibilidad de reunirse con los Grupos Parlamentarios. Es una obligación democrática facilitar la participación de los castellanos y leoneses en las Cortes de Castilla y León, casa común de todos nosotros, para que puedan trasladarse sus demandas, escucharse y satisfacerse en la medida que sea posible a través de los representantes que fueron elegidos en las elecciones de una manera democrática”.

Aunque la iniciativa de reforma también contemple otras medidas destinadas a dotar de mayor protagonismo al diputado individual o a mejorar el control al Gobierno, se observa a continuación todo lo relacionado en materia de participación.

El texto presentado por Podemos es bastante ambicioso y atrevido en la introducción de nuevas fórmulas participativas. En primer lugar, pretende la incorporación del denominado *escaño ciudadano*. A través de él, se habilita a cualquier colectivo interesado en una iniciativa legislativa que previamente se haya registrado en las Cortes de Castilla y León y a cualquier persona que reúna, al menos, el 0,75% las firmas del censo en el plazo de un mes (algo que resulta muy complejo, si tenemos en cuenta que es el mismo porcentaje requerido para la presentación de una ILP y el plazo es sumamente breve), a presentar enmiendas a las proposiciones y proyectos de ley. Lo más novedoso es que estos colectivos o personas interesadas pueden intervenir en su defensa, tanto en Pleno o en Comisión; y además, a diferencia de la ordenación en otras Comunidades Autónomas, no es preciso que la asuma ningún Grupo Parlamentario o diputado (artículos 34 a 36 de la propuesta).

5. Escrito remitido a la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León con registro de entrada nº 424 y fecha 18 de enero de 2017 en las Cortes de Castilla y León.

6. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 19 de junio de 2017, p. 35777 y ss. La iniciativa se encuentra paralizada y no se ha debatido, ni siquiera, su toma en consideración.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

También se ordenan las preguntas de iniciativa ciudadana. Se prevé que se incluyan en el orden del día, sin necesidad de que ningún Grupo o diputado las asuma previamente, aquellas cuatro preguntas más votadas en el espacio web de las Cortes habilitado al efecto (artículos 35 y 59). En cuanto a las proposiciones no de ley, está prevista la posibilidad de que las puedan registrar un grupo de ciudadanos siempre que reúnan el 0,1% de las firmas del censo, de nuevo sin la obligatoriedad de que sea asumida por ningún Grupo Parlamentario para su debate y la posibilidad de que un ciudadano actúe en representación de los firmantes en el debate parlamentario (artículo 61).

Las propuestas detalladas en el anterior párrafo están claramente influenciadas por la propuesta que el Grupo Parlamentario del mismo partido presentó en la Asamblea de Extremadura⁷, que disponía una ordenación idéntica en ambas materias.

3. El Proyecto de Ley del Diálogo Civil de Castilla y León

Este Proyecto de Ley presentado por la Junta de Castilla y León⁸ regula aspectos más conectados con la Administración que con el Parlamento, aunque hay ciertas materias que sí que se relacionan con las Cortes.

Al igual que las otras dos propuestas analizadas, en la exposición de motivos de este proyecto se alude a la necesidad de mejorar la crisis de representatividad. Así, el primer punto recoge que la democracia participativa “es un área en la que es necesario seguir avanzando, para paliar la desafección hacia las instituciones de una parte de la ciudadanía, dar a la sociedad civil el protagonismo que reclama y aprovechar las ideas, experiencias y conocimientos que la sociedad atesora”. El segundo de los puntos recoge, entre otras declaraciones, que “la estrategia adoptada para introducir en Castilla y León el diálogo civil supone, ante todo, otorgar mayor protagonismo a los órganos de participación ya existentes; respetando sus reglas actuales, pero ampliando los cauces de deliberación con las organizaciones de la sociedad civil presentes en ellos”.

El artículo 3.1 define el diálogo civil como “el proceso en virtud del cual el Gobierno y la Administración de la Comunidad mantienen un diálogo abierto, constructivo, estructurado y regular con las organizaciones de la sociedad civil, facilitando su participación en el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas que aquellos desarrollan”.

A continuación, los capítulos del Proyecto de Ley detallan una serie de iniciativas sobre el diálogo civil. En primer lugar (artículos 8 y ss.), se desarrolla la participación en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, destinado a que las organizaciones de la sociedad civil puedan realizar sus propias propuestas. Esto podría entrar en contradicción con la participación que estas mismas organizaciones pudieran tener en sede parlamentaria en los proyectos de ley. No está mal que los Gobiernos abran la participación a la sociedad en los anteproyectos de ley, pero hay que recordar que el lugar *natural* de los procesos participativos en la elaboración de normas con rango de ley ha de ser el Parlamento. También se estipula la posible participación de estas entidades en la elaboración de planes, estrategias o programas de la Junta de Castilla y León y en la evaluación de sus políticas públicas.

Se prevé la creación de una “Plataforma del diálogo civil” (artículos 17 y ss.), en la que se “permitirá a los ciudadanos que así lo deseen hacer llegar sus opiniones y propuestas

7. Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura de 9 de septiembre de 2015.

8. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 3 de octubre de 2018. En el momento de escribir estas líneas se encuentra en fase de tramitación de enmiendas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

a las organizaciones de la sociedad civil presentes en los órganos de participación, con la exclusiva finalidad de que las citadas organizaciones puedan tenerlas en cuenta”.

El título II desarrolla las iniciativas ciudadanas, entendidas como un “instrumento de democracia participativa consistente en una propuesta cuyo objeto sea la aprobación de: a) una norma reglamentaria (...) b) una estrategia, plan o programa (...)” (artículo 19.1).

Pueden promover una iniciativa de estas características tres personas físicas, ciudadanas de Castilla y León, que no sean representantes de los ciudadanos o Altos Cargos de la Administración; y las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas (artículo 20). Posteriormente, el órgano competente decidirá sobre su admisibilidad, factibilidad y coste y resolverá motivadamente su admisión a trámite (artículo 25.1). La iniciativa, finalmente, sólo se llevará a cabo si la apoyan 4/5 de las organizaciones de la sociedad civil presentes en el órgano de participación que corresponda (artículo 27).

Por último, se regulan las consultas populares no referendarias (Título III). Pueden promoverlas los mismos sujetos titulares de una iniciativa ciudadana (artículo 31.1) y la propia Administración de la Comunidad (artículo 31.2). Más tarde, sería el órgano competente quien resolverá de forma motivada sobre su estimación o no (artículo 33). En cualquier caso, la consulta deberá llevarse a cabo en el plazo de tres meses desde su estimación (artículo 34).

Aunque el Proyecto de Ley no lo diga expresamente, se puede entender que con la regulación de las consultas populares no referendarias se desarrolla el mandato contenido en el artículo 11.5 del EA de Castilla y León, que dispone el derecho de los ciudadanos castellanoleoneses a “promover la convocatoria de consultas populares, relativas a decisiones políticas que sean de competencia de la Comunidad, en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.32ª de la Constitución Española”. Del tenor literal del precepto, parece que el estatuyente estaba pensando también en la posibilidad de regular consultas populares referendarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha encargado de definir al referéndum como una modalidad de consultar popular. Para estar ante una consulta de tipo referendaria, como ha establecido la STC 103/2008, su convocatoria ha de estar autorizada por el Estado (artículo 149.1.32ª), atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación es la de los procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías. Cuando no se cumplan las anteriores características, no se podrá hablar propiamente de referéndum.

El debate en la doctrina ha girado en torno la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer su propia regulación sobre referendos que tengan lugar en su territorio. Sin embargo, el Alto Tribunal parece haber cerrado el debate al entender que la competencia del Estado sobre las consultas populares se extiende a la entera disciplina de las mismas (SSTC 31/2015 y 138/2015), pero en la STC 137/2015 se dice que lo que se considera reservado al Estado no es la entera regulación, sino su establecimiento y regulación, entendiéndose por tal los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria o sus procedimientos de desarrollo de garantías (De la Quadra-Salcedo, 2017: 15-16). Por tanto, parece que el TC atribuye a la Ley Orgánica reguladora de las diversas modalidades de referéndum el monopolio de regulación referendaria (Alonso, 2017: 267). Lo que cabría interpretar también es que sería inconstitucional cualquier ley autonómica que desarrolle un referéndum autonómico si antes no ha hecho la Ley Orgánica que regula esta materia, aunque las Comunidades Autónomas sí que podrían regular aspectos procedimentales sobre las consultas populares

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

referendarias autonómicas siempre que el Estado no lo hubiera hecho antes (De la Quadra-Salcedo, 2017: 28-29).

Por estos motivos la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña quedó sin efecto, tal y como interpretó la STC 51/2017. Esta ley permitía la posibilidad de solicitar al Estado la convocatoria de un referéndum para una materia de especial trascendencia en la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista participativo, merece la pena indicar que incluía la posibilidad de activar las consultas, como sucede en el ordenamiento jurídico italiano, a través de iniciativa popular. Así, se necesitaban las firmas de al menos un 3% de la población, y tenían derecho para hacerlo los catalanes, ciudadanos comunitarios o de un país que tuviera suscrito con España convenio de reciprocidad en materia de sufragio en las elecciones municipales o los residentes legales en España.

Esta jurisprudencia ha sido confirmada por las SSTC 114/2017 y 120 a 122/2017, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de referéndum de autodeterminación. Concretamente, en el FJ 3º de la primera de estas sentencias se dispone que las competencias sobre referendos se extienden “no solo a la autorización de tales consultas (art. 149.1.32 CE), sino también al establecimiento y regulación de las mismas (...). Si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, solo a la ley orgánica a la que remite el citado artículo 9.23 CE correspondería la previsión genérica o en abstracto de tales consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental”.

Todo lo anterior, sin embargo, no se puede hacer extensivo a la modalidad de consultas populares no referendarias. Ello es así porque este tipo de participación, como se ha visto, no se encuentra contenida en el artículo 23 CE, por lo que el TC ha entendido que el legislador autonómico puede regularlas (STC 31/2010, FJ 69), como se pretende ahora en Castilla y León.

IV. CONCLUSIONES

Las instituciones de democracia directa y participativa pueden ser un remedio para mejorar la crisis de la representatividad y acercar los representantes e instituciones a la ciudadanía. Las Comunidades Autónomas han tomado la iniciativa en este sentido y han demostrado que, a pesar de la fragmentación política, es posible llegar a acuerdos, como ha sucedido en las reformas de los Reglamentos de las Cortes Valencianas y las Cortes de Aragón.

Castilla y León no se ha quedado atrás y también ha discutido durante esta legislatura medidas de regeneración democrática. Se ha aprobado alguna muy concreta, como la disminución del porcentaje necesario de firmas para presentar una ILP. Las propuestas han sido presentadas por organizaciones políticas distintas en lo ideológico, pero todas ellas comparten el mismo análisis: son necesarias reformas para dar más protagonismo a la participación.

No todas las iniciativas en las Cortes de Castilla y León han seguido el mismo curso. Mientras las presentadas por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos y la Junta de Castilla y León se encuentran en pleno debate; la realizada por el Grupo Parlamentario de Podemos ni siquiera ha llegado a la fase de toma en consideración. Así mismo, hay que tener presente que algunas de las propuestas, a pesar de su innovación, presentan serias dudas de constitucionalidad, como la obligatoriedad de primarias para elegir al candidato a la Presidencia de la Junta. Habrá que estar atentos a los últimos meses de legislatura para conocer cuál es el devenir final de cada una de ellas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2018 A JUNIO 2019****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO, Nieves y SEIJAS, Esther (2017): Consultas populares autonómicas: ¿hay vida más allá de Cataluña?, en PÉREZ-MONEO, Miguel y VINTRÓ, Joan (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- ARANDA, Elviro (2017): La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio, en PÉREZ-MONEO, Miguel y VINTRÓ, Joan (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- BIGLINO, Paloma (2016): Conclusiones y propuestas, en BIGLINO, Paloma. (coord.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, 2016.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás (2017): Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas, en *Revista General de Derecho Constitucional*, número 25.
- DUEÑAS, Andrés Iván (2017): La investidura de los Presidentes Autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico, en *Revista de Estudios Jurídicos*, número 17.
- DUEÑAS, Andrés Iván (2018): Comunidades Autónomas y participación: ¿posibilidad de una renovación de la democracia participativa?, en *Federalismi.it*, numero speciale 2/2018.
- FERNÁNDEZ, Carlos y DUEÑAS, Andrés Iván (2018): Sistema electoral y sistema de partidos de Castilla y León. Pasado, presente y futuro, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, número 45, 2018.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad (2015): La regeneración del Parlamento. El papel del Congreso, el Senado y los Parlamentos autonómicos, en ARNALDO, Enrique y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José, *En pro de la regeneración política en España*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- GARRORENA, Ángel (1991): *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1991.
- LÓPEZ, Daniel (2017): Referéndum y consultas populares en Cataluña, en PÉREZ-MONEO, Miguel y VINTRÓ, Joan (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- SÁNCHEZ, Óscar (2015): "La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 104.
- SÁNCHEZ, Óscar (2016): Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento, en CASCAJO, José Luis y MARTÍN, Augusto (coords.), *Participación, representación y democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- SOLÉ, Jordi (1985): Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales, en *El Gobierno en la Constitución Española*, Diputación de Barcelona.
- SOLOZÁBAL, Juan José (1985): Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español, en *Revista de Estudios Políticos*, número 45, mayo-junio 1985
- SOLOZÁBAL, Juan José (2015): El principio democrático y las instituciones de participación directa replanteados, en ARNALDO, Enrique y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José, *En pro de la regeneración política en España*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi. ■