

El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía

(Model Of Participatory Democracy In Spain's Autonomous Communities: New Statutes Of Autonomy)

M^a REYES PÉREZ ALBERDI*

Pérez Alberdi, M.R., 2017. El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 1058-1081. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3048827>



Resumen

Estamos asistiendo a un intenso debate en torno a la necesidad de generar un proceso de regeneración democrática en el contexto actual de crisis institucional y desafección política. En esta línea, algunas Comunidades Autónomas han emprendido el camino de institucionalizar nuevas oportunidades de participación de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, fenómeno que se hace más patente desde la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, en los que la participación ciudadana, definida en ellos como derecho, principio y objetivo básico de la Comunidad Autónoma, debe ser desarrollada normativamente por el legislador autonómico. Se analizarán en este trabajo, desde una perspectiva crítica, las normas jurídicas de referencia y sus posibilidades de implementación práctica para constatar si las Comunidades Autónomas ofrecen un marco más adecuado a la democracia participativa.

Palabras clave

Participación ciudadana; Democracia directa; Democracia multinivel; Comunidades Autónomas; Transparencia

Abstract

In this era of institutional crisis and political disaffection, there is significant debate about the need to create democratic reform. With this in mind, some of Spain's Autonomous Communities have taken steps to institutionalise opportunities for citizens to participate in public decision-making processes. This is especially apparent in the newly adopted Statutes of Autonomy. In the Statutes, citizen participation is defined as a right, principle and basic objective of the Autonomous Community, for which laws must be developed by the legislating authority of that

Este estudio forma parte de las actividades de los Proyectos de Investigación *Democracia multinivel: la participación ciudadana y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública*, (MEC, DER2012-37567) e *Interacción entre representación y participación en la producción normativa* (DER2015-68160-C3-3-P, MINECO/FEDER), ambos dirigidos por Josep M^a Castellá Andreu.

* Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Ctra. de Utrera, 1, 41013 Sevilla. mrperalb@upo.es.



community. This paper will present a critical analysis of these legal standards and their potential for practical implementation, in order to investigate whether Autonomous Communities provide a better framework for participatory democracy.

Key words

Citizen participation; Direct democracy; Multi-level democracy; Autonomous Communities; Transparency

Índice

1. Introducción: la <i>democracia participativa</i> en la Constitución y los Estatutos de Autonomía	1061
2. Las instituciones de <i>democracia semidirecta</i>	1063
3. Nuevos derechos de participación ciudadana en la administración pública	1067
3.1. Transparencia y derecho de acceso a la información pública	1068
3.2. Influencia en la adopción de decisiones: derechos de propuesta, consulta y deliberación ciudadana	1070
4. Conclusiones	1074
Referencias	1075
Referencias normativas	1077
Jurisprudencia	1080

1. Introducción: la *democracia participativa* en la Constitución y los Estatutos de Autonomía

En los últimos años ha reaparecido y se ha intensificado el debate sobre la esclerosis del sistema representativo, siendo frecuentes las denuncias de desconexión de la clase política respecto a los intereses de la ciudadanía y su incapacidad de dar una respuesta satisfactoria a sus problemas cotidianos. Esta crisis política se ha hecho más patente con la llegada de la crisis económica y se ha traducido en una creciente desafección de los ciudadanos hacia las instituciones representativas y los partidos políticos, en tanto que actores principales del proceso político. Las principales propuestas políticas y jurídicas ante este fenómeno propugnan una mejora de la calidad democrática haciendo más participativa nuestras instituciones representativas (Tudela Aranda 2013, p. 96, Aranda Álvarez 2014, pp. 57-60 y Castellá Andreu 2014, p. 144). mediante la incorporación en la elaboración de las decisiones públicas del tejido social afectado por ellas (Porrás Nadales 2014, p. 69). Se propone, así, completar nuestra democracia representativa con las instituciones de la *democracia participativa* como una de esas vías de regeneración democrática junto con otros instrumentos como la implantación de códigos de buen gobierno o de medidas que hagan efectivas la rendición de cuentas,¹ pero no sustituir las instituciones representativas que, a nuestro modo de ver, hoy en día siguen siendo irremplazables.²

En la doctrina bajo el término de la *democracia participativa* se englobarían aquellas técnicas participativas mediante las que los ciudadanos ya sea individualmente ya sea de manera colectiva a través de organizaciones de defensa de intereses sectoriales presentan propuestas o dan su opinión a los poderes públicos en el marco de un proceso de toma de decisiones públicas, aunque la decisión final queda siempre en manos de las autoridades o instituciones competentes.³ Integrarían esta categoría tanto el derecho de petición, la iniciativa legislativa popular o el referéndum consultivo como los instrumentos de participación orgánica o funcional en la Administración pública como la audiencia o la información pública, las encuestas, las consultas populares, los paneles, foros o jurados ciudadanos, entre otros muchos que se han ido desarrollando en la práctica administrativa. Se trata, por tanto, de una fórmula que da cabida a los tradicionales mecanismos de *democracia semidirecta* junto con otros de participación administrativa orgánica o funcional a través de las que se pretende *influenciar* la toma de decisiones públicas.⁴

Todos estos instrumentos participativos tienen su punto de partida en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE). Por un lado, la participación política en sentido estricto viene regulada en el art. 23 de la CE, que abordaremos en el próximo epígrafe (2). Por otro lado, la Constitución es rica en su articulado en manifestaciones participativas referidas a colectivos concretos (juventud: art. 48 de la CE o consumidores y usuarios: art. 51 de la CE) o a determinados ámbitos de actuación de los poderes públicos estatales y autonómicos (educativo: art. 27.5 de la CE, administrativo: art. 105 de la CE, servicios sociales y políticas de bienestar: art. 129.1 de la CE y planificación económica: art. 131.2 de la CE). El marco

¹ Sobre esta cuestión puede verse Medina Guerrero (2006).

² Sobre esta cuestión resultan imprescindibles los argumentos de Sartori (1999, p. 6).

³ En el ámbito del Derecho en España, la incorporación de este concepto de *democracia participativa* vino de mano de la doctrina italiana, especialmente del trabajo de Pizzorusso (1973, p. 133), y ha sido utilizado por Biglino Campos (1996, pp. 3599-3601), Castellá Andreu (2001, pp. 71-81), Larios Paterna (2003, pp. 71-78), Cuesta López (2008, pp. 45-50), Expósito Gómez (2013, pp. 367-370), Presno Linera (2014b, p. 170) y Aguiar De Luque (2016, p. 184), entre otros muchos.

⁴ Sin embargo, como veremos, nuestro Tribunal Constitucional maneja un concepto distinto de democracia participativa, un *tertium genus* entre la democracia representativa y *semidirecta*, cuyo ámbito propio de actuación es el de la participación administrativa de carácter orgánico y procedimental, que da cauce de expresión a intereses colectivos o sectoriales de índole económica, profesional, etc. (STC 119/1995, Fj. 4º).

constitucional se completa, además, con un mandato general dirigido a los poderes públicos para que facilite la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (art. 9.2 CE), con el que se da cobertura no sólo a las instituciones participativas previstas en el texto constitucional, sino también a cualquier otra manifestación del fenómeno participativo que canalice la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión pública (Martín Núñez 2013, p. 117).

Respecto al bloque de constitucionalidad, los primeros Estatutos de Autonomía limitaron su contenido a los aspectos relativos a las instituciones autonómicas y a sus competencias que se deducen del art. 147 de la CE. Por eso, en materia de participación ciudadana se circunscribían a regular los aspectos más relevantes del sistema electoral autonómico,⁵ la iniciativa legislativa popular⁶ y a reiterar el mandato de promover la igualdad material y la participación de los individuos y los grupos en la vida política, económica, social y cultural a imitación del art. 9.2 de la CE como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.⁷

Sin embargo, en los últimos años el mandato constitucional del art. 9.2 de la CE parece haberse depositado, al menos en lo que se refiere a su desarrollo, en el legislador estatutario y autonómico (Castel Gayán 2014, p. 848). Así, en los nuevos Estatutos de Autonomía, la participación ciudadana se concreta no sólo en un principio de actuación sino también en *derechos de participación*⁸ y de *buen administración*⁹ que se extienden a todos los procesos decisionales públicos, estableciendo cauces de información, transparencia, comunicación y control de los ciudadanos respecto a las autoridades e instituciones públicas, así como las competencias necesarias para poder ejercerlos.¹⁰ Aunque, obviamente, el cumplimiento de este marco estatutario exige el desarrollo de una regulación legal de la participación ciudadana.

Con este trabajo nos proponemos constatar, a partir de los datos normativos, la existencia de un modelo autonómico de democracia participativa en el que los ciudadanos disponen de más oportunidades de intervenir en los procesos de toma de decisión pública de las que disponen a nivel estatal y si es posible confirmar con ello que los fenómenos de descentralización política ofrecen un marco más adecuado para la *democracia participativa* (Pérez Alberdi 2008, p. 184).

⁵ Arts. 26 del Estatuto del País Vasco, 31.1 del Estatuto de Cataluña, 11 del Estatuto de Galicia, 26.1 y 28 del Estatuto de Andalucía, 25 del Estatuto del Principado de Asturias, 10 del Estatuto de Cantabria, 17 del Estatuto de La Rioja, 24 del Estatuto de la Región de Murcia, 12 y 13 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 15 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), 10 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 9 del Estatuto de las Islas Canarias, 18 del Estatuto de Aragón, 21 del Estatuto de Extremadura, 20 del Estatuto de las Islas Baleares, 10 del Estatuto de la Comunidad de Madrid y 12 del Estatuto de Castilla y León.

⁶ Arts. 27.4 del Estatuto del País Vasco, 32.6 del Estatuto de Cataluña, 13 del Estatuto de Galicia, 33 del Estatuto de Andalucía, 31.1 del Estatuto del Principado de Asturias, 15.1 del Estatuto de Cantabria, 20 del Estatuto de La Rioja, 30.1 del Estatuto de la Región de Murcia, 14.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 19.2 de la LORAFNA, 12 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 12.5 del Estatuto de las Islas Canarias, 15.3 del Estatuto de Aragón, 23 del Estatuto de Extremadura, 26.3 del Estatuto de las Islas Baleares, 15.2 del Estatuto de la Comunidad de Madrid y 16.2 del Estatuto de Castilla y León.

⁷ Arts. 9.2.e) del Estatuto del País Vasco, 8.2 del Estatuto de Cataluña, 4.2 del Estatuto de Galicia, 12 del Estatuto de Andalucía, 9.2.e) del Estatuto del Principado de Asturias, 6.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 5.2 del Estatuto de Cantabria, 7.2 del Estatuto de La Rioja, 9.2. e) del Estatuto de la Región de Murcia, 2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 6.2.a) del Estatuto de Aragón, 6.2.c) del Estatuto de Extremadura, 9 del Estatuto de las Islas Baleares, 1.3 del Estatuto de la Comunidad de Madrid y 7.2 del Estatuto de Castilla y León.

⁸ Arts. 29 del Estatuto de Cataluña, 30 del Estatuto de Andalucía, 15 del Estatuto de las Islas Baleares, 15 del Estatuto de Aragón y 11 del Estatuto de Castilla y León.

⁹ Arts. 9 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 30 del Estatuto de Cataluña, 31 del Estatuto de Andalucía y 14 del Estatuto de las Islas Baleares.

¹⁰ Sobre el alcance de estos derechos estatutarios puede verse Expósito y Castellá Andreu 2008, pp.61-94 y Pérez Alberdi 2012, pp. 35-55.

2. Las instituciones de *democracia semidirecta*

Un primer ámbito de actuación de la *democracia participativa* es como vimos, el de las instituciones de la *democracia semidirecta*. Sin embargo, pese al aparente equilibrio con el que se recogen en el art. 23 de la CE las diferentes formas de participación política,¹¹ resulta evidente la preferencia que otorga nuestro sistema constitucional a las instituciones representativas sobre las de participación política directa, lo cual se desprende del carácter tan restrictivo con el que se han contemplado el referéndum y la iniciativa legislativa popular en nuestro texto constitucional y en la legislación orgánica que los desarrolla y explican la escasa operatividad que han tenido en la práctica.

En este sentido, es preciso recordar que la Constitución sólo prevé el referéndum en supuestos muy tasados, relacionados con la reforma constitucional (referéndums facultativo del art. 167 y obligatorio del art. 168 CE) y a la aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía de la vía rápida únicamente (referéndums de iniciativa autonómica y de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía de los arts. 151 y 152 CE). Pero, en estos casos, al ser un referéndum de carácter decisorio, no podríamos incluirlos dentro de las instituciones de la *democracia participativa* pues su resultado se impone a los poderes públicos. Sí está previsto, sin embargo, un referéndum para cuestiones políticas de especial trascendencia de carácter meramente consultivo cuyo impulso corresponde en exclusiva al Gobierno (art. 92 CE).

El referéndum consultivo ha sido tratado por los poderes públicos y las propias formaciones políticas con una enorme reticencia e, incluso, de manera *plebiscitaria*, buscando más ratificar una decisión política previamente formada en las instituciones y a cuyo resultado se induce a través de la campaña electoral, que recabar la opinión de los ciudadanos para actuar en un determinado sentido. A ello contribuye notablemente la regulación efectuada por la Ley Orgánica 2/1980, de modalidades de referéndum, en la que todo el procedimiento de propaganda y de distribución de los espacios electorales gratuitos se articula a través de los partidos políticos u otras formaciones que han participado en las elecciones generales y han obtenido un número mínimo de sufragios y en función de los resultados electorales. Esta articulación por medio exclusivamente de los principales protagonistas de las instituciones representativas —el Gobierno que lo convoca y los partidos políticos— se compadece mal con el carácter directo de la institución del referéndum y contrasta con el carácter más abierto hacia las organizaciones de la sociedad civil ya sean permanentes ya creadas incluso *ad hoc* para la defensa de una determinada posición respecto de la cuestión que se somete a la consideración de los ciudadanos, como ocurre por ejemplo en Italia o Canadá.¹² La práctica de esta institución, con dos únicas consultas, la del referéndum sobre la permanencia en la estructura militar de la OTAN, de 12 de marzo de 1986 y sobre el Proyecto de Tratado de Constitución Europea, de 20 de febrero de 2005, no dejan lugar a dudas sobre la desconfianza con la que es contemplado el referéndum por nuestras autoridades.

Los principales escollos para la implementación de la iniciativa legislativa popular derivan de la Constitución. Primero, porque excluye un gran número de materias de la iniciativa ciudadana,¹³ especialmente la propia reforma de la Constitución (art.

¹¹ Art. 23.1 de la CE: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

¹² Con más extensión sobre el papel de los partidos políticos en el referéndum puede verse Presno Linera 2000, pp. 37-38, López González 2005, pp. 89-92 y Pérez Alberdi 2013, pp. 244-247.

¹³ El art. 87.3 de la CE señala que no podrán presentarse por los ciudadanos proposiciones de ley que tengan por objeto materias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional o la prerrogativa de gracia. A ellas deben añadirse la planificación económica general (art. 131) y los Presupuestos Generales del Estado (art. 131), cuya iniciativa está reservada por la Constitución al Gobierno y la reforma de la Constitución conforme lo preceptuado en el art. 166 CE.

166 CE) y aquellas que son objeto de ley orgánica, como el desarrollo de los derechos fundamentales, el régimen electoral general o los Estatutos de autonomía así como muchas de las instituciones del Estado, lo que deja fuera de la propuesta de los ciudadanos aspectos sin duda muy relevantes para su vida cotidiana. Segundo, el número tan elevado de firmas que ha de acompañar la proposición de ley para que esta sea tramitada por las Cortes Generales. Sorprende que en España se exijan 500.000 firmas mientras que en un país con mucha más población como Italia, sean suficientes 50.000 firmas. A ello se añade la intervención del legislador orgánico que ha reducido el papel de los ciudadanos a una mera formulación de propuestas que el Congreso de los Diputados puede incluso rechazar *a limine* (es decir, sin que la iniciativa transcurra por todas las fases del procedimiento legislativo) en el trámite de la toma en consideración y que, en caso de aceptar su tramitación, queda completamente desvinculada de sus proponentes, de manera que no pueden participar en los debates de la comisión o el pleno o retirar la iniciativa cuando las modificaciones introducidas en el texto por el Parlamento subvierten completamente el sentido de la propuesta popular.¹⁴ Demasiados esfuerzos, sin duda, para ese pobre resultado.

En el ámbito autonómico, el referéndum consultivo y la iniciativa legislativa popular no han recibido hasta hace poco tiempo un mejor trato, reproduciéndose en la legislación autonómica la desconfianza con la que son contempladas a nivel estatal. Además, en este punto ha contribuido notablemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como tendremos ocasión de ver.

Tres Comunidades Autónomas han intentado regular un referéndum consultivo autonómico. La primera de ellas fue el País Vasco, con la Ley 9/2008, sobre la consulta vasca, con la que se pretendía salir de la situación de bloqueo político e institucional ocasionada por el rechazo de la reforma del Estatuto Vasco presentada a las Cortes Generales en el año 2004. La segunda ha sido Cataluña en dos ocasiones, con la Ley 4/2010 de consultas populares por vía de referéndum y la Ley 10/2014, sobre consultas populares no referendarias, para dar cobertura a una consulta independentista que finalmente se celebró al margen de la legalidad el 9 de noviembre de 2014. La última, las Islas canarias con el Decreto 95/2014 que regula las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general, para dar respuesta a la falta de autorización del Gobierno a un referéndum sobre las prospecciones petrolíferas en el litoral Canario. Y, aunque nada parecía impedir en el texto constitucional (que únicamente reserva al Estado la autorización de las consultas por vía de referéndum en el art. 149.1.32^a de la CE) la existencia de este tipo de referéndums que podrían incluirse sin dificultad dentro de la competencia autonómica sobre consultas populares que tienen reconocida actualmente once Comunidades Autónomas (entre las que no se encuentra el País Vasco),¹⁵ sin embargo, ha pesado mucho las concretas consultas que se pretendían llevar en Cataluña o el País Vasco, para declarar la inconstitucionalidad de todas estas regulaciones.¹⁶ Sin duda, la amenaza presente de consultas soberanistas ha llevado al Tribunal Constitucional a ampliar la competencia estatal sobre autorización del referéndum a la "entera disciplina del mismo", cerrándose con eso el camino a que

¹⁴ A ello se añaden otros escollos como las dificultades para dar publicidad a la iniciativa o que la compensación económica por los gastos se vincula a la obtención del número preciso de firmas. A nuestro juicio, las reformas introducidas por la Ley Orgánica 4/2006 que veremos seguidamente no han venido a paliar esta situación. Sobre los déficits democráticos de la iniciativa legislativa popular en España puede verse, de manera más extensa Presno Linera 2014a, pp. 144-159.

¹⁵ Véase los arts. 31.10 del Estatuto de las Islas Baleares, 32.5 del Estatuto de las Islas Canarias, 71.1.15^a del Estatuto de Castilla y León, 11.11 del Estatuto del Principado de Asturias, 9.7 del Estatuto de la Rioja, 11.8 del Estatuto de la Región de Murcia, 122 del Estatuto de Cataluña, 78 del Estatuto de Andalucía, 50.8 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 71.27, del Estatuto de Aragón y 9.50 del Estatuto de Extremadura. Debe tenerse en cuenta que en el Estatuto valenciano la competencia se extiende sólo a las consultas de ámbito municipal y que en Andalucía y Extremadura se excluye expresamente al referéndum de las consultas populares autonómicas.

¹⁶ En el mismo sentido, Castellá Andreu 2016, p. 224.

el legislador autonómico pueda regular un referéndum consultivo (SSTC 31/2010, Fj. 6^o; 31/2015, Fj. 6^o B y 137/2015, Fj. 4^o).¹⁷

Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, todos los Estatutos de Autonomía originarios y la legislación autonómica¹⁸ han regulado este instituto.¹⁹ Sin embargo, la mayoría de la normativa autonómica reproduce casi miméticamente la regulación estatal, adaptando sus previsiones a las circunstancias autonómicas (Cuesta López 2008, p. 309). Por eso, se requiere un número muy elevado de personas para impulsar una iniciativa legislativa popular que, normalmente, se sitúa en términos porcentuales entre el 1% y el 2% de su censo electoral y resulta equiparable a las 500.000 firmas precisas a nivel estatal (Fernández Ferrer 2001, p. 85). También se excluye un gran número de materias del objeto de la iniciativa, en ocasiones más incluso que en la regulación estatal,²⁰ aunque lo normal es que se reproduzcan las prohibiciones constitucionales o las adapten a su ámbito territorial²¹ y se exige además que acoten su ámbito material a las competencias autonómicas o que no se afecte la legislación básica del Estado,²² algo que no está previsto para las iniciativas de los demás legitimados para impulsar el procedimiento legislativo en las Comunidades Autónomas. Este último requisito introduce grandes dificultades en la presentación de iniciativas, y confiere un papel exorbitante a la Mesa del Parlamento a la hora de inadmitirlas, otorgándole el control sobre la regularidad jurídica de la iniciativa en cuestiones que afectan a la distribución territorial de competencias sobre las que en muchas ocasiones no existe acuerdo doctrinal ni jurisprudencial.²³ No obstante, la jurisprudencia constitucional ha convalidado esta actuación de control material de

¹⁷ En Pérez Alberdi 2015 puede encontrarse un estudio muy crítico con la posición del Tribunal Constitucional sobre los referéndums autonómicos.

¹⁸ Véanse la Ley 4/1984, de iniciativa legislativa popular de Asturias; Ley 7/1984, de iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón; Ley 9/1984, de iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 2/1985, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha; Ley 3/1985, sobre iniciativa legislativa popular del pueblo riojano; Ley Foral 3/1985, de iniciativa legislativa popular de Navarra; Ley 6/1985, de iniciativa legislativa popular de Cantabria; Ley 7/1985, de iniciativa legislativa popular de Extremadura; Ley 6/1986, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid; Ley 8/1986, de iniciativa popular del País Vasco; Ley 10/1986, de iniciativa legislativa popular de Canarias; Ley 1/1988, de iniciativa legislativa popular de Galicia; Ley 5/1988, de iniciativa legislativa popular de Andalucía; Ley 4/1991, de iniciativa legislativa popular de Illes Balears; Ley 5/1993, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana; Ley 2/1995, de iniciativa legislativa popular de Cataluña. Para facilitar la lectura del texto las referencias sobre la legislación autonómica sólo van a incluir el artículo de la Ley y el nombre de la Comunidad Autónoma.

¹⁹ Sólo el del Estatuto de Castilla y León no preveía inicialmente la iniciativa legislativa popular. La reforma estatutaria del Estatuto del año 1999 introdujo este instituto entre las formas de iniciativa legislativa (art. 16.2), desarrollándose por medio de la Ley autonómica 4/2001, sobre normas reguladoras de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

²⁰ Por ejemplo, en las Baleares (5.1.c), se exige que el contenido de la proposición presentada sea manifiestamente contradictorio con los valores superiores del ordenamiento jurídico recogidos en la Constitución o con el autogobierno, con la defensa de la identidad de las islas Baleares y con la promoción de la solidaridad de los pueblos de las islas, enunciados en el título I del Estatuto de Autonomía. No obstante, el Tribunal Constitucional no ve ningún obstáculo a que el legislador autonómico amplíe el catálogo de materias excluidas, permítasenos la cita: "Establecido, pues, que los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, *diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa*" (STC 76/1994, Fj. 2).

²¹ Pudiendo destacarse las relativas a la reforma del Estatuto, organización institucional y territorial de la Comunidad Autónoma, la propia regulación de la iniciativa legislativa además de reproducir las prohibiciones estatales (ley orgánica, materia tributaria, presupuestaria o internacional; prerrogativa de gracia y planificación económica).

²² Todas las legislaciones autonómicas limitan a las materias de su competencia la posibilidad de presentar una iniciativa legislativa popular. Sin embargo acogen la prohibición de las materias que corresponden a la legislación básica del Estado se encuentra prevista en las leyes de Baleares (art.5.1.d) y Extremadura (5.2.c).

²³ En igual sentido, Larios Paterna 2003, p. 250.

las iniciativas legislativas provenientes de los ciudadanos (AATC 428/1989, Fj. 4^o y 304/1996, Fj. 2^o y STC 76/1994, Fj. 2^o).

Los plazos fijados para la recogida de firmas, suelen ser aún menores que los fijados en la ley estatal actualmente,²⁴ lo que reduce considerablemente la posibilidad de alcanzar ese número tan elevado de apoyos ciudadanos.

Por último, no se prevé con carácter general ni la intervención de la Comisión promotora en los debates parlamentarios ni la posible retirada de la misma por sus proponentes. No obstante, deben destacarse como honrosas excepciones las legislaciones aragonesa, balear, canaria y gallega; pues, desde el primer momento se admitió en ellas la intervención de un miembro de la comisión promotora en el debate de la toma en consideración (art. 12 Aragón, art. 11 Baleares, art. 12.2 Canarias y art. 12 Galicia) y la retirada de la proposición en cualquier momento de la tramitación cuando se considere que con alguna enmienda se desvirtuó el objetivo de la iniciativa (art. 12 Aragón).

A partir del año 2006, tanto el legislador estatal como el autonómico evidencian una mayor apertura al uso de la iniciativa legislativa popular por parte de los ciudadanos. La ampliación del plazo de recogida de firmas a 9 meses prorrogables en caso de fuerza mayor por otros tres y la posibilidad de hacerlo electrónicamente,²⁵ la fijación de un plazo máximo de 6 meses para que el Congreso de los Diputados se pronuncie sobre la misma decidiendo tomarla en consideración con lo que se evita que la proposición de ley ejercida por los ciudadanos se quede durmiendo el sueño de los justos porque las formaciones políticas no consideren oportuno incluirla en el orden del día²⁶ y la posible defensa de la proposición por parte de uno de sus proponentes²⁷ introducidos por la Ley Orgánica 4/2006 han de valorarse de manera positiva. Sin embargo, las modificaciones que se han efectuado en la legislación autonómica de la iniciativa legislativa popular nos parece que tienen un mayor alcance.

En primer lugar, son varias las Comunidades Autónomas que han reducido considerablemente el número de firmas precisas para impulsar la iniciativa legislativa popular, debiendo destacarse en este punto Andalucía y Cataluña y el País Vasco (de 75.000 a 40.000, la primera, de 65.000 a 50.000, la segunda y de 30.000 a 10.000, la última)²⁸ y permitiéndose incluso la participación de los

²⁴ La mayoría de ellas lo fijaron en sólo 3 meses sin posibilidad de prórroga (art. 9 Asturias, art. Canarias, art. 9.1 Baleares, art. 5.2 Cantabria, art. 5 Castilla-La Mancha, art. 10.2 Madrid, art. 8 La Rioja), en 90 días prorrogables por otros 60 días (art. 8.2 Cataluña), en 6 meses con o sin posibilidad de prórroga (art. 7 Aragón, art. 7 Extremadura, art. 9.1 Navarra, 9.3 Murcia y 9.3 Castilla y León) otras en 4 meses con o sin prórroga (art. 9.3 Andalucía, art. 9.3 Valencia, art. 6 País Vasco, art. 7.3 Galicia).

²⁵ Algunas legislaciones autonómicas también han ampliado el plazo a 6 meses (art. 9.3 Andalucía), otras como la ley estatal a 9 meses con posibilidad de prórroga (art. 9.3 Castilla y León y art. 7 Aragón) y Cataluña a 120 días con posibilidad de prórroga (art. 9 tras la aprobación de la Ley 1/2006, de iniciativa legislativa popular de Cataluña).

²⁶ No obstante, esta previsión no se ha desarrollado hasta fecha muy reciente. La Ley Orgánica 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, ha modificado el art. 13.2 de la Ley Orgánica 4/1986, de iniciativa legislativa popular, al objeto de regular dicha defensa que se realizará por medio de comparecencia ante la Comisión legislativa competente por razón de la materia del miembro designado por la Comisión promotora antes de la toma en consideración de la iniciativa. Han introducido también un plazo máximo para la inclusión de la iniciativa legislativa popular las leyes de Cataluña (art. 14.2, 4 meses), Andalucía (2 meses, art. 125 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), Castilla y León (6 meses, art. 20) y Galicia (uno de los dos plenos ordinarios siguientes a la notificación de la recogida de firmas por la Junta Electoral, art. 11 de la Ley 7/2015, de iniciativa legislativa popular de Galicia).

²⁷ Han incluido también esa posibilidad las leyes de las Comunidades Autónomas de Cataluña (art. 14.3), Andalucía (art. 125 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), Castilla y León (art. 21), Galicia (art. 12) y País Vasco (art. 11). Debe tenerse en cuenta que en Cataluña se ha suprimido el trámite de la toma en consideración para todas las proposiciones de ley, por lo que los promotores defenderán la iniciativa en el debate de totalidad de la proposición.

²⁸ Véanse art. 3 (Cataluña), art. 2 (Andalucía) y 1.3 (Ley 10/2016, reguladora de la Iniciativa legislativa popular en el País Vasco). También Castilla y León (art. 2, de 25.000 al 1% del censo electoral, cumpliendo antes y ahora otros requisitos de distribución territorial de las firmas), Navarra (art. 3.1, de

menores de edad (Cataluña, art. 2.2) y de los extranjeros residentes legalmente en España (País Vasco, art. 1.1) o pertenecientes a uno de los Estados de la Unión Europea así como a Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza (Cataluña, art. 2.2).²⁹

Por último, se han introducido en algunas Comunidades Autónomas muchas más posibilidades de intervención de los promotores durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa. Así, en Cataluña, País Vasco y Andalucía se faculta a los proponentes a asistir a las comparecencias informativas y exponer su parecer en las sesiones de la ponencia, comisión y pleno (arts. 14.3, 11 y art 125 del Reglamento del Parlamento de Andalucía) y en el País Vasco y Cataluña se permite a los promotores retirar la iniciativa en cualquier fase del procedimiento legislativo (art. 10 y art. 125 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

En resumidas cuentas, la experiencia constitucional vivida hasta el momento demuestra el carácter excepcional y marginal de las instituciones de *democracia semidirecta*, que han sido objeto de una interpretación muy restrictiva por el constituyente, por el legislador estatal y autonómico y, por supuesto, por la jurisprudencia constitucional, que ha venido a frenar los impulsos autonómicos por introducir el referéndum autonómico.

3. Nuevos derechos de participación ciudadana en la administración pública

El ámbito característico de la *democracia participativa* es el de la participación en la función administrativa (Sánchez Morón 1980, pp. 223-245), participación propia de una Administración menos burocrática y más receptiva a las demandas de los ciudadanos. Hemos visto como la Constitución española y los Estatutos de Autonomía de nueva generación son ricos en el reconocimiento de fórmulas de participación ciudadana a partir del mandato general de promoción de la participación de los ciudadanos del art. 9.2 de la CE con el que se pretende hacer efectiva la exigencia de una sociedad democrática avanzada prevista en el Preámbulo de nuestra Constitución y que no sólo da cobertura a las instituciones participativas previstas en su texto sino también a todas las técnicas participativas en la Administración que pueda crear el legislador. Sin embargo, estos mandatos constitucionales no han recibido, con carácter general, desarrollo hasta época bien reciente motivado en gran medida por el reconocimiento de los derechos estatutarios de participación y buena administración y animado por de los textos de relevantes instituciones internacionales a favor de la Gobernanza o Gobierno abierto. Así, en el ámbito europeo, podrían mencionarse los principios recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (arts. 25 y 26), el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión, 25 de julio de 2001) o la Recomendación del Consejo de Europa para la participación de los ciudadanos en la vida local (Comité de Ministros, 6 de diciembre de 2001).

Lo primero que tenemos que plantearnos antes de analizar las posibilidades de participación ciudadana sería cuáles son los pasos que exige adoptar una decisión pública para luego comprobar si en cada uno de ellos está suficientemente asegurada la intervención ciudadana.³⁰

7.000 electores al 1% del censo electoral) y Aragón (art. 3, de 15.000 a 12.000 electores) se ha reducido el número de firmas necesarias para la presentación de la proposición de ley.

²⁹ En otro lugar, he manifestado mis reticencias sobre la constitucionalidad de la ampliación del derecho de firmar la iniciativa a los menores y extranjeros al formar parte de la titularidad de los derechos de participación política reconocidos en el art. 23.1 CE. Véase Pérez Alberdi 2013, pp. 308-309.

³⁰ En la doctrina especializada suele ser un lugar común articular las prácticas e instituciones participativas a través de escaleras de participación, situando a los ciudadanos en diversos peldaños en función del papel más o menos activo respecto a los poderes públicos que desempeñen en el proceso de decisión. De manera que en el primer peldaño se situarían las técnicas participativas que sólo confieren un papel pasivo de los ciudadanos, el de recibir información por parte de los poderes públicos; en el segundo, aquellas que les permiten tener influencia en el proceso, pero la decisión corresponde a los

En síntesis, cualquier decisión exige al menos tres pasos decisivos: información, deliberación y, finalmente, la adopción de la decisión en sentido estricto. Este último, no obstante, va a permanecer siempre en el ámbito de las instituciones públicas. Pues, como dijimos, las instituciones de la *democracia participativa* tienen un alcance meramente consultivo y complementario de las instituciones representativas. Por eso, las fórmulas de la participación ciudadana van a presentarse únicamente como instrumentos para hacer llegar a los poderes públicos, tanto en la definición de las políticas públicas, normas o programas como en la evaluación de las mismas, la opinión de los ciudadanos con el objetivo de influir en la decisión final adoptada. Pero para poder ayudar a los poderes públicos a tomar esa decisión es preciso que la información relevante esté al alcance de los ciudadanos, lo cual explica la tendencia actual surgida en el marco autonómico de regular transparencia y participación ciudadana dentro de un mismo texto normativo³¹ y a integrar el contenido del derecho de información pública en el seno del derecho de participación autonómico.

3.1. Transparencia y derecho de acceso a la información pública

El principio de transparencia pública se ha convertido en una exigencia de las sociedades democráticas (Sánchez de Diego Fernández de la Riva 2016, p. 299) que expresa una actitud abierta y decidida de las entidades públicas a informar sobre los resultados de su gestión para que los ciudadanos adquieran conocimiento y puedan exigir cuentas (Sainz Moreno 2004, p. 166). La transparencia se convierte así en un objetivo a alcanzar, un fin y no un medio en sí mismo, lo que se logra través de una pluralidad de instituciones, mecanismos e instrumentos tendentes todos ellos a hacer visible el poder administrativo, como la obligación de las entidades públicas de facilitar información, el derecho de acceso a la información pública, el deber de motivación de los actos administrativos, la identificación de los servidores públicos y otros deberes de comunicación institucional, etc. (Gallardo Castillo 2014, p. 160). Como tal principio, no se encuentra consagrado expresamente en nuestra Norma Fundamental. Si bien, la doctrina ha encontrado esa cobertura constitucional en los principios de seguridad jurídica y publicidad normativa (art. 9.3 CE), el derecho fundamental a la autodeterminación informativa en el ámbito de la Administración (art. 18.4 CE), el derecho fundamental a recibir información veraz (art. 20.1.d) y, finalmente, en el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (art. 105.b) (Cotino Bueso 2013, p. 862).

La preocupación por regular esta materia precedió en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, Navarra y Extremadura) a la estatal. No obstante, la aprobación de la Ley 19/2013, de Transparencia Pública y Buen Gobierno obligó a otras que estaban elaborando su normativa a retrasarla (Andalucía, Cataluña y La Rioja) para adaptarse a las previsiones estatales, pues, prácticamente toda la

poderes públicos y en el último, aquellas que permiten decidir directamente a los ciudadanos. Véanse, en este sentido, Arnstein 1969, pp. 216-224, Parry *et al.* 1992, *passim*.

³¹ Ley 4/2011, de Buena Administración y Gobierno de las Islas Baleares; Ley Foral 11/2012, de Transparencia y Gobierno Abierto de Navarra; Ley 4/2013, de Gobierno abierto de Extremadura; 3/2014, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de Transparencia y participación ciudadana de la Región de Murcia; Ley 19/2014, de Transparencia Pública y Buen Gobierno de Cataluña; Ley 3/2015, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 8/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de Aragón, Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. En la actualidad sólo Canarias mantiene una regulación independiente de la participación ciudadana en la Ley 5/2010, de Fomento de la Participación Ciudadana. Además la regulación catalana debe completarse con la Ley 10/2014, de consultas populares no referendarias cuya constitucionalidad en la parte que se refiere a las consultas de alcance sectorial y otros instrumentos de participación ciudadana ha sido confirmada por la STC 31/2015, Fj. 9º. En la Ley 1/2016, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia aunque se considera el acceso a la información pública como un elemento imprescindible para la participación ciudadana, no se introducen procesos ni mecanismos para hacer efectiva dicha participación. Como hicimos con la iniciativa popular se citará sólo el número del artículo y la Comunidad Autónoma para hacer más fácil la lectura del texto.

regulación estatal tiene el alcance de básica y ha dejado muy poco margen de actuación a la regulación autonómica.

La normativa estatal (y también la autonómica) se construye sobre tres grandes pilares: primero, la existencia de una obligación de las entidades públicas de suministrar información sobre un amplio catálogo de materias a través del Portal de la Transparencia (publicidad activa); segundo, el derecho de los ciudadanos de obtener información de las entidades públicas (publicidad pasiva), aunque sometido a un gran número de limitaciones y excepciones; y, tercero, la existencia de un órgano administrativo independiente, en el caso estatal, el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, cuyo presidente es nombrado directamente por el Gobierno. Este Consejo es el encargado de velar porque se cumplan las obligaciones de publicidad activa y resolver las reclamaciones de los ciudadanos por las denegaciones de acceso a la información.

Pese al notable avance respecto a la situación anterior, la Ley 19/2013 no es una buena ley de Transparencia³² al no satisfacer los estándares mínimos europeos e internacionales en la materia (declaración conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de diciembre de 2004; art. 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea, Reglamento CE n^o 1049/2001, sobre el acceso a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Convenio n^o 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009). Entre ellos, que el derecho de acceso a la información pública sigue sin ser reconocido como un derecho fundamental; que las materias excluidas de información siguen siendo muy numerosas; que no están sujetas a las obligaciones de publicidad las entidades privadas prestadoras de servicios o que reciben fondos públicos; que el silencio administrativo es negativo y que la entidad encargada de resolver las reclamaciones no tiene independencia política.

Nos merece una especial crítica el hecho de que no se haya considerado el acceso a la información pública como parte integrante de la libertad de información (art. 20.1.d de la CE), a pesar de que viene definida constitucionalmente no sólo en su dimensión activa (derecho a comunicar una información veraz) sino también pasiva como el derecho a recibirla.³³ El papel que tiene atribuida la libertad de información como garante institucional de la formación de la opinión pública y, por ende, del funcionamiento del Estado democrático (por todas, STC 20/1990) se cohonesto perfectamente con el objetivo de la transparencia pública de hacer visible el poder público.³⁴ Así lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde 2009 (Sentencias *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*, *Kenedi contra Hungría* o *Youth Initiative for Human Rights contra Serbia*). Mientras que considerar el derecho de acceso como un derecho de configuración legal, de una parte, impide someter las exclusiones, limitaciones y excepciones al derecho de acceso efectuadas por el legislador a su control en términos de proporcionalidad, resultando que sólo será exigible la transparencia en aquellas materias previstas por el legislador. Y, de otra, al no encontrarse entre los derechos fundamentales, implica situarlo en una posición de inferioridad en la ponderación administrativa y judicial en caso de conflicto con otros derechos fundamentales (singularmente autodeterminación informativa –art. 18.4 CE– o intimidad –art. 18.3–)³⁵ además de incidir sobre el sistema de garantías, al privarle de la protección del recurso de amparo judicial y constitucional.

³² Por todos, véase Piñar Mañas 2014, p. 4.

³³ Sobre la diferencia entre la dimensión activa y pasiva del derecho de información puede verse Villaverde Menéndez 1995, pp. 19-21.

³⁴ No obstante, el derecho a obtener información veraz no ha sido considerado nunca como un derecho subjetivo por el Tribunal Constitucional, quien por sendos autos de 9 de septiembre de 2013 ha inadmitido dos recursos de amparo contra denegación de información sobre la adopción de medidas anticorrupción por parte del Ministerio de Justicia solicitada por la organización Access Info Europe.

³⁵ Sobre esta cuestión puede verse Rollnert Liern 2014, pp. 356-360.

Las Leyes de Transparencia pública de las Comunidades Autónomas han mejorado, dentro del estrecho margen que le ha dejado la legislación básica (pues obviamente, su consideración como derecho fundamental es una atribución del legislador orgánico), la regulación efectuada por la Ley 19/2013 de acuerdo con esos estándares internacionales que hemos mencionado: ampliando las obligaciones de publicidad activa y pasiva a todas las entidades públicas y privadas prestadoras de servicios públicos (art.5 Andalucía y art. 7 Aragón) o que reciban financiación pública (art. 5 Andalucía, art. 8 Aragón, art. 2.3.b La Rioja, art. 3 Canarias) y las materias que deben ser publicadas por dichas entidades, por ejemplo, agendas institucionales, es decir, con quien se reúne el consejero o cualquier alto cargo (art. 10.m. Andalucía, art. 13.5.a Aragón, art. 7.i. Galicia y art. 17 Valencia), procedimiento de elaboración de reglamentos y planes (arts. 12 y 13 Andalucía, art. 10 Cataluña, art. 9 La Rioja), gastos en campañas institucionales (art. 16.e Andalucía, art. 13.5.c Aragón, art. 3.1.f Castilla y León y art. 9.4.f Valencia), etc. Además en muchas de ellas el sentido del silencio es positivo, lo que concuerda mucho más con su carácter de derecho subjetivo (art. 35 Cataluña, art. 31 Aragón, art. 30 Navarra y art. 9.1.n Valencia) y finalmente, el órgano de control correspondiente -Consejos de la Transparencia, *Sindic de Greuges*, Comisión de Garantías de acceso a la información, Defensor o *Valedor do Pobo*, Procurador del Común- es un organismo independiente cuya designación corresponde a los Parlamentos autonómicos (art. 47 Andalucía, art. 40 Cataluña, art. 59 Canarias, arts. 11 y 12 Castilla y León, art. 33 Galicia, art. 68 Navarra y art. 41 Valencia).

3.2. Influencia en la adopción de decisiones: derechos de propuesta, consulta y deliberación ciudadana

El legislador estatal no ha regulado de manera específica y con alcance general la participación ciudadana. Sí lo ha hecho, como no pudiera ser de otra forma, de manera concreta en aquellos ámbitos de actuación (educativo: art. 27. 5 CE, administrativo: art. 105, servicios sociales y políticas de bienestar: art. 129.1 de la CE y planificación económica: art. 131.2 CE) o respecto de aquellos colectivos (juventud: art. 48 de la CE o consumidores y usuarios: art. 51 CE) en los que existe un mandato específico del constituyente o en aquellas materias en las que existen obligaciones internacionales, como por ejemplo en materia de medio ambiente.

Hasta hace bien poco sólo había creado fórmulas de participación funcional en el procedimiento de elaboración de reglamentos de los ciudadanos afectados por la norma bien directamente bien a través de organizaciones representativas de intereses a través de los trámites de audiencia o información pública (art. 24 de la Ley 50/1997 del Gobierno).³⁶ La situación ha mejorado, sin duda, con la regulación básica incluida en el art. 133 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común en el que se prevé la apertura de un trámite preceptivo³⁷ de participación ciudadana no solo para la elaboración de reglamentos, sino también en la iniciativa legislativa proveniente del Gobierno (anteproyectos y proyectos de ley). Dicho trámite se sustanciará mediante la consulta a cualquier ciudadano o entidad a

³⁶ En este sentido, al igual que ocurría con el trámite de audiencia pública en el procedimiento administrativo previsto en la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo Común ya derogado, se aplicaba una jurisprudencia muy restrictiva que limitaba el derecho de las organizaciones sociales que podían ser llamadas a participar sólo a aquellas entidades que están designadas o reconocidas por determinadas leyes para la defensa de intereses colectivos, como pudieran ser los sindicatos, colegios profesionales, asociaciones de consumidores y usuarios, etc. pero no a cualquier organización que se constituya con base en el derecho de asociación. Dan cuenta de esta jurisprudencia Fernández Le Gal y Pérez Alberdi (2005, pp. 511-518).

³⁷ Aunque admite algunas excepciones que, dependiendo del alcance que se dé a su interpretación, pueden llegar a ser bastante significativas. En este sentido, el apartado 4º del art. 133 señala que podrá omitirse este trámite cuando la normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen (art. 133.4).

través del portal web de la Administración pública *ex ante*, es decir, con carácter previo a la redacción de la norma para que los ciudadanos hagan sus aportaciones y viene a sumarse a los ya tradicionales trámites de audiencia e información pública a los ciudadanos afectados por la norma ya sea directamente ya a través de las entidades creadas por la ley, que operan *a posteriori*, una vez ha sido redactado el proyecto de regulación y que también se prevén en el mismo artículo.

Sin embargo, hay carencias en la regulación que pueden privar de total eficacia a los derechos de consulta, audiencia e información pública de los ciudadanos fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, por el hecho de que no exista una obligación de emplazar a los interesados (por ejemplo, a aquellas personas u organizaciones sociales que se encuentren inscritas en los registros o listados creados a tal efecto en las administraciones públicas) sino como mucho de publicar la apertura de la fase de consulta o información pública en la sede electrónica correspondiente. Pues, al no tener derecho a ser llamados por la Administración, los ciudadanos o entidades muchas veces desconocerán la apertura del procedimiento y no sabrán del mismo hasta que se adopte la decisión final. En segundo lugar, porque no se establece ninguna obligación de respuesta a los ciudadanos por parte de las administraciones públicas, tanto directamente como, sobre todo, a través de un informe final en el que se evalúe el proceso participativo y se señale en qué medida han podido ser acogidas las aportaciones realizadas por los ciudadanos. Sin esta necesidad de responder, se puede inducir a déficits deliberativos en el seno de las propias administraciones e, incluso, a no tener en suficiente consideración la opinión de los ciudadanos. A diferencia de ello, en algunas legislaciones autonómicas veremos cómo se trata de aspectos que se han convertido en un elemento central de la regulación.

Al margen de esta participación funcional, otras veces, la vía habitual de participación es la de la participación orgánica a través de consejos de participación creados al efecto (especialmente en materia de juventud, educación, consumidores y servicios sociales). La fórmula de los consejos es, por lo general, un supuesto de participación no individual, sino de asociaciones y entidades sociales de diverso tipo, aunque a veces incluyen la participación de personalidades o expertos a título propio. En los últimos años, se ha puesto de manifiesto su absoluta inoperancia por la poca influencia de la participación orgánica en la adopción de las decisiones públicas y, al igual que se critica a las instituciones parlamentarias, por la desconexión con los intereses sociales que representan.³⁸

En definitiva, se observa una preferencia hacia la participación por medio de colectivos, dejando muy reducidas las posibilidades de participación de los ciudadanos a título individual (Fernández Le Gal 2015, p. 92). Algo que se ve de manera muy clara en la definición del Tribunal Constitucional cuando se pronuncia sobre las instituciones de la *democracia participativa* y las califica como un *tertium genus* entre la democracia representativa y la *democracia semidirecta* que no encuentran cobertura constitucional en el art. 23.1 CE, reservado a las formas de participación política. Para él, son "(...) *mera manifestación del fenómeno participativo* que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales" (STC 103/2008, Fj. 2º) que no pueden encuadrarse "(...) ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado *democracia participativa*" (STC 119/1995, Fj. 4º). Sigue diciendo el Tribunal que no se trataría por tanto de una manifestación del ejercicio de la soberanía popular sino de "(...) uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses 'difusos'- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan". Pero en este caso, el derecho no nace directamente de la Constitución, "(...) sino de la

³⁸ Con más extensión, véase Sánchez Morón 2008, pp. 230-232.

ley y tiene la configuración que el legislador quiera darle" (STC 119/1995, Fj. 4^o). Desarrollo que, como hemos visto, resulta de todo insuficiente a nivel estatal y que, sin embargo, podría haberse visto impulsado de haberse considerado la *democracia participativa* como una de las dimensiones del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).³⁹

Precisamente, en el ámbito autonómico estamos asistiendo a una oleada legislativa para dar cumplimiento a la incorporación en los nuevos Estatutos de Autonomía de un derecho de participación (cuya eficacia como derecho subjetivo, sin embargo, ha sido rechazada también a partir de la STC 247/2007, Fj. 15). No obstante, debemos advertir que el desarrollo legislativo efectuado dista de ser común, regulándose el derecho de participación ciudadana con una intensidad muy diversa en cada una de ellas.⁴⁰

Así, en algunas, el proceso establecido para la participación ciudadana es muy simple y consiste únicamente en la realización de aportaciones telemáticamente a través del Portal de Participación Ciudadana (de Transparencia o de Gobierno abierto, según los casos) creado por la Administración pública. Estas aportaciones serán tomadas en consideración por el órgano correspondiente y, lo que es relevante a la hora de sustanciar este trámite participativo, contestadas individualmente o a través de un informe final publicado en el mismo Portal (art. 18 La Rioja y art. 18 Castilla y León).

Mientras que en otras leyes autonómicas se regula un proceso participativo complejo que se articula en tres fases (información, debate y retorno). El núcleo duro de este régimen jurídico viene dado por su carácter instrumental del genérico derecho de participación ciudadana, es decir, la regulación de una serie de derechos en el que éste se descompone y de los instrumentos para hacerlos efectivos. Se puede resumir en el cuadro siguiente:

CUADRO 1

Fase	Derechos de participación	Instrumentos de participación ciudadana	
Información	Derecho de información pública	Programa Anual de Participación ciudadana Registros Portal o web institucional	
Debate	Derecho de iniciativa popular	Iniciativa reglamentaria Iniciativa ciudadana	Aportación de Propuestas
	Derecho a participar en la elaboración de normas (anteproyectos, reglamentos)	Aportaciones, quejas y sugerencias Consultas. Audiencia pública Información pública. Consultas participativas (no referendarias)	
	Derecho a participar en la elaboración y evaluación de políticas, programas públicos y/o servicios	Paneles Foros Jurados Órganos de participación	Deliberación
Retorno	Derecho a recibir respuesta	Informe final	

Cuadro 1. Proceso de participación ciudadana.

³⁹ En el mismo sentido, Tur Ausina 2012, p.129.

⁴⁰ Sobre la evolución de los diferentes escenarios normativos y sus tendencias debe consultarse Castel Gayán 2013, pp. 159-201.

El primero de esos derechos es *el derecho de información*. Hemos insistido en la importancia de contar con toda la información pública relevante como paso previo a la participación. Este derecho se concreta tanto en la información *genérica* sobre la actuación de los poderes públicos necesaria para formarse una opinión como en la *específica* sobre el propio proceso participativo (art. 5 Canarias, art. 17.3.a La Rioja, art. 30.2.f Murcia, art. 50 Aragón, art. art 47 Cataluña,⁴¹ art. 35.a y b Navarra y art. 45 Valencia). Para hacerlo efectivo se prevén distintos mecanismos: un *registro de participación ciudadana* que permite a la Administración ponerse en contacto con las personas y entidades interesadas en la elaboración, ejecución o evaluación de determinadas políticas públicas y la normativa aparejada a la misma (art. 15 Canarias, art. 32 Murcia, art. 37 Navarra, art. 6 Cataluña y art. 48 Aragón); la publicación de la apertura del proceso participativo y de la documentación necesaria sobre la decisión a adoptar en el *portal* o en la *web institucional* correspondiente (art. 6.2 Canarias, art. 47 Cataluña, art. 47 Aragón, art. 47.1 Valencia). Muy interesante a efectos de hacer posible la participación de los ciudadanos es la elaboración en Aragón del *Programa Anual de Participación ciudadana*, en el que se incluyen las decisiones públicas que van a ser objeto de procesos participativos y que deberá enviarse a los inscritos en el *Fichero de participación* y publicarse en el *Portal de Participación Ciudadana* (art. 46 Aragón).

Los tres derechos siguientes tienen en común que permiten a las personas y a las entidades ciudadanas efectuar propuestas a las instituciones públicas con las que pretenden influenciar en el proceso de toma de decisiones. Serían, 1.º. *el derecho a presentar una iniciativa popular* tanto de políticas públicas, planes, programas, etc. (art. 9 Canarias, art. 30.2.e Murcia, art. 51 Aragón, arts. 44 y 45 Cataluña) como de normas reglamentarias (art. 12 Canarias, art. 51 Aragón, art. 45 Navarra, arts. 36.d y 41 Extremadura, arts. 44 y 45 Cataluña y art. 30.2.c Murcia) y que obliga a los poderes públicos a iniciar el procedimiento de elaboración de las mismas cuando se alcanza el número de firmas requerido legalmente; 2.º *el derecho a participar en la elaboración de disposiciones reglamentarias* (art. 18 Canarias, art. 44 Navarra, arts. 36.c y 40 Extremadura, art. 17.3.c La Rioja, art. 42.1 Cataluña, art. 30.2.b Murcia, art. 48 Valencia y art. 54 Aragón) o *anteproyectos de ley* (art. 6.1.a Baleares, art. 30.2.b Murcia) y, 3.º. *El derecho a participar en la elaboración y evaluación de políticas, programas y o servicios públicos* (art. 18 Canarias, art. 42 Navarra, art. 36.a y b Extremadura, art. 17.3.c La Rioja, art. 42.2 Cataluña, art. 30.2.b Murcia, art. 54 Aragón y art. 48 Valencia). Para hacer efectivos estos dos últimos derechos las entidades públicas pueden servirse de numerosos mecanismos. Ordenados de menor a mayor grado de intensidad de intervención en el debate público de la decisión estos mecanismos son: a) *aportaciones, quejas o sugerencias* a la Administración, normalmente a través de medios telemáticos (art. 33.2.a Murcia y art. 48 Cataluña); b) *consultas* a través de cualquier medio demoscópico (art. 20 Canarias, art. 6.2 Baleares, art. 33.2.b. Murcia, art. 37.2 Extremadura, art. 52 Cataluña y art. 55 Aragón); c) los tramites de *audiencia o información pública* (art. 8 Canarias, art. 19 La Rioja) d) *consultas participativas* de carácter sectorial realizadas por medio de una votación (arts. 3-39 Cataluña); e) *paneles, foros o jurados ciudadanos* (arts. 21-23 Canarias, art. 6.2 Baleares, arts. 38-41 Navarra, art. 37.2 Extremadura, arts. 53 y 55 Cataluña y art. 53 Aragón) y, finalmente, f) también se prevé la participación orgánica a través del *Consejo de participación ciudadana* en Valencia (art. 49).

El último derecho que se confiere a los ciudadanos es el de *recibir respuesta* motivada de la instituciones públicas sobre si han sido aceptadas o rechazadas sus aportaciones. Esta respuesta puede ser individual o incluirse en el *informe final* junto con la evaluación global del proceso participativo (art.30.2.g Murcia, art. 48 Navarra, art. 49 Cataluña, art. 58 Aragón).

⁴¹ Las referencias de Cataluña están tomadas de la Ley 10/2014, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación social, sólo vigente en lo que se refiere a las consultas sectoriales y otras formas de democracia participativa tras las SSTC 31/2015 y 32/2015.

Ahora bien, de un estudio detallado del funcionamiento todos estos procesos y mecanismos participativos se evidencian una serie de carencias que pueden terminar provocando su anquilosamiento y en gran medida una desincentivación a tomar parte de los mismos por parte de la ciudadanía, convirtiendo las previsiones legales en letra muerta con poca o nula eficacia.

La primera de ellas, es que el impulso y desarrollo de la mayoría de los mecanismos de participación ciudadana se realiza desde arriba, es decir, se deja en manos del propio órgano decisorio, siendo bastante excepcionales los supuestos en los que la elaboración de la producción normativa autonómica y el diseño y evaluación de las políticas públicas pueda ser objeto de *iniciativa popular*. Incluso, cuando está prevista, se excluyen un amplio catálogo de materias sobre las que no puede ejercerse. Por eso, para que no se desvirtúe el proceso y la opinión ciudadana tenga alguna oportunidad de influencia, es preciso que el proceso participativo se realice al menos en el momento inicial (o incluso en sus sucesivas fases) del diseño de la decisión pública.

La segunda de las carencias sería que, salvo contadas excepciones,⁴² los procesos participativos se contemplan por la legislación con carácter meramente facultativo. Lo que puede llevar a su inaplicación por desinterés o desidia de las propias instituciones.

Por último, y aunque ello constituya el rasgo propio o definitorio de las instituciones de *democracia participativa*, el carácter no vinculante de los resultados del proceso para el órgano decisorio, aun cuando deba justificar el motivo por el que rechaza las aportaciones ciudadanas, puede resultar desalentador para los ciudadanos y entidades que han tomado parte en el mismo, desincentivando su participación en el futuro.

4. Conclusiones

Después de todo lo dicho, puede darse una respuesta afirmativa a la pregunta de si tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía es posible diferenciar un modelo autonómico de *democracia participativa*. El legislador autonómico en estos diez años ha intentado introducir, no siempre con éxito, mayores oportunidades de intervención ciudadana en las decisiones públicas para dar cumplimiento al derecho estatutario de participación.

Por lo que se refiere a las instituciones de la *democracia semidirecta*, se ha mejorado notablemente la regulación de la iniciativa legislativa popular reduciendo el número de firmas necesarias, ampliando el plazo para su recogida y permitiendo la participación de los promotores en la tramitación parlamentaria en defensa de su propuesta. Sin embargo, los intentos de incorporar un referéndum consultivo sobre decisiones políticas han chocado con el muro que ofrece una jurisprudencia constitucional dictada quizás demasiado apegada al caso.

El terreno natural de las instituciones de *democracia participativa* es el de la participación de los ciudadanos y, lo que es más habitual, de las organizaciones sociales en la elaboración y evaluación de las políticas públicas y la producción normativa en el ámbito funcional de los ejecutivos y las Administraciones. El legislador autonómico, a diferencia del estatal, ha desarrollado en este ámbito un nutrido grupo de *derechos de información, propuesta, deliberación y consulta* así como de mecanismos para hacerlos efectivos.

⁴² Sólo en las leyes de Canarias sobre los programas o políticas de carácter sectorial y de la normativa que deriva de ellas (art. 18), de las Islas Baleares respecto a los proyectos de ley y la evaluación de una política pública (art. 6.1.a) y de Aragón sobre los planes o programas plurianuales, los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales y los programas operativos relacionados con los fondos europeos (art. 54) se obliga a la apertura de un proceso participativo. Y, aun así, razones de urgencia o de excepcionalidad debidamente justificadas por la Administración pueden llevar a no aplicar el trámite de participación ciudadana.

No obstante, no podemos obviar que la eficacia de los instrumentos de participación ciudadana no dependen en exclusiva de la creación de un marco jurídico adecuado, sino también de la actitud de los destinatarios del mismo: las instituciones públicas y los ciudadanos y organizaciones sociales. Por eso, el excesivo peso de los poderes públicos en el impulso de los procedimientos participativos y su carácter meramente facultativo y no vinculante si no son compensados con una voluntad política favorable a acoger las propuestas ciudadanas puede terminar produciendo el desgaste y, finalmente, el desuso de las nuevas oportunidades creadas por la legislación autonómica de participación ciudadana.

Referencias

- Aguiar De Luque, L., 2016: Participación política: democracia directa y democracia participativa. Presentación. En: J.L. Cascajo Castro, coord., y A. Martín de la Vega, comp. *Participación, representación y democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aranda Álvarez, E., 2014: Poder democrático y derechos en una sociedad en crisis". En: I. Gutiérrez Gutiérrez, coord. *La democracia indignada: Tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares.
- Arnstein, S.R., 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute Planners*, 35 (4), 216-224.
- Biglino Campos, P., 1996. Iniciativa legislativa popular. *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III. Madrid: Civitas.
- Castel Gayán, S., 2013. Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias En: J.L. Bermejo Latre y S. Castel Gayán, eds. *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, vol. 14. Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI. Zaragoza.
- Castel Gayán, S., 2014. El nuevo derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100.
- Castellá Andreu, J.M., 2001. *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*. Barcelona: Cedecs.
- Castellá Andreu, J.M., 2014. Las enseñanzas del tiempo transcurrido o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible. En: I. Gutiérrez Gutiérrez, coord. *La democracia indignada: Tensiones entre voluntad popular y representación política*. Granada: Comares.
- Castellá Andreu, J.M., 2016. El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución? En: J.L. Cascajo Castro, coord., y A. Martín de la Vega, comp. *Participación, representación y democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cotino Bueso, L., 2013. Del "deber de publicidad" de Brandeis al "open government" de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías. En: G. Escobar Roca, dir. *La protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: Actas del I Congreso Internacional del PRADPI*. Madrid: Dykinson.
- Cuesta López, V., 2008. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en Democracia constitucional*. Pamplona: Thomson-Civitas.
- Expósito, E. y Castellá Andreu, J.M., 2008. Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En: M.Á. Aparicio, ed. *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Atelier.
- Expósito Gómez, E., 2013. Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. En: J.L. Bermejo Latre y S. Castel Gayán,

- eds. *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, vol. 14. Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI. Zaragoza.
- Fernández Ferrero, M.Á., 2001. *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: CEPC.
- Fernández Le Gal, A., 2015. La regulación por el legislador de la participación de los extranjeros en los asuntos públicos. En: Rodríguez Ruiz, B (Coord.): *Los derechos de participación de la población inmigrante asentada en Andalucía*, Granada: Comares.
- Fernández Le Gal, A. y Pérez Alberdi, M.R., 2005. La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución. En: P. Lucas Murillo de la Cueva, coord. *Gobierno y Constitución*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fortes González, A.I., 2016. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial, la mejora regulatoria. En: R. Rivero Ortega, M.D. Calvo Sánchez y M.M. Fernando Pablo, dir. *Instituciones de procedimiento administrativo común*. Lisboa: Jurúa.
- Gallardo Castillo, M.J. 2014. Transparencia, poder público y derecho a la información. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8.
- Larios Paterna, M.J., 2003. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- López González, J.L., 2005. *El referéndum en el sistema español de participación política*. Valencia: UPV.
- Martín Núñez. E., 2013. Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los Estatutos de autonomía: especial referencia al Estatuto de autonomía de Cataluña. *Espaço Jurídico Journal of Law*, 14 (3), 113-132.
- Medina Guerrero, M., 2006. *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*. Madrid: FIIAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Parry, G. et al., 1992. *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge University Press.
- Pérez Alberdi, M.R., 2008. Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados. Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Revista de Derecho Político*, 73, 181-205.
- Pérez Alberdi, M.R., 2012. Derecho de participación en los Estatutos de Autonomía de nueva generación. *Deliberación. Revista para la calidad democrática*, 2.
- Pérez Alberdi, M.R., 2013. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Pérez Alberdi, M.R., 2015. La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico basado en la competencia estatutaria sobre consultas populares. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 101-132.
- Piñar Mañas, J. L., 2014. Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret Públic*, 49, 1-19.
- Pizzorusso, A., 1973. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. 3. Padua: CEDAM.
- Porrás Nadales, A., 2014. *La acción de gobierno: Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid: Trotta.

- Presno Linera, M.Á. 2000. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Presno Linera, M.Á., 2014a. Fatigas de la representación y algunas propuestas para evitarlo. En: C. Pinelli y M.Á. Presno Linera. *Crisis de la participación y nuevas vías de representación política*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Presno Linera, M.Á., 2014b. *El 15-M y la promesa de la política*. Agenda Pública.
- Rollnert Liern, G., 2014. El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 349-368.
- Sainz Moreno, F. 2004. Secreto y transparencia. En: F. Sainz Moreno, dir. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M., 2016. El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. En: J.L. Cascajo Castro, coord., y A. Martín de la Vega, comp. *Participación, representación y democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez Morón, F., 1980. *La participación del ciudadano en la Administración pública*. Madrid: CEC.
- Sánchez Morón, F., 2008. Reflexiones sobre a la participación administrativa del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español. *Revista catalana de Dret Public*, 37, 223-245.
- Sartori, G., 1999. En defensa de la representación política. *Claves de la razón práctica*, 91, 2-6.
- Tudela Aranda, J., 2013. Participación ciudadana en la elaboración de la ley. En: J.L. Bermejo Latre y S. Castel Gayán, eds. *Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública*, vol. 14. Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI. Zaragoza.
- Tur Ausina, R., 2012. Participación ciudadana y evolución hacia la democracia identitaria. Análisis al hilo de la última oleada de reformas estatutarias. En: V. Garrido Mayol, coord. *La solidaridad en el Estado Autonómico*. Valencia: Fundación Manuel Broseta.
- Villaverde Menéndez, I., 1995. *Los derechos del público*. Madrid: Tecnos.

Referencias normativas

- Constitución Española 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre.
- Estatuto de Autonomía de Aragón, 2007. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. *Boletín Oficial del Estado* 97 de 23 de abril.
- Estatuto de Autonomía de Canarias, 1982. Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. *Boletín Oficial del Estado* 195 de 16 de agosto.
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 2007. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado* 288 de 1 de diciembre.
- Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 1982. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002. *Boletín Oficial del Estado* 195 de 16 de agosto.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2006. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* 172 de 20 de julio.

- Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 1983. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, 10/1994, 5/1998 y por la Ley 30/2002. *Boletín Oficial del Estado* 51 de 1 de marzo.
- Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, 2006. Ley Orgánica 1/2006 de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. *Boletín Oficial del Estado* 86 de 11 de abril.
- Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 1982. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, 4/1994 y 1/1998 y por la Ley 23/2002. *Boletín Oficial del Estado* 146 de 19 de junio.
- Estatuto de Autonomía de La Rioja, 1982. Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999 y por la Ley 22/2002. *Boletín Oficial del Estado* 146 de 19 de junio.
- Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, 2007. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado* 52 de 1 de marzo.
- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, 1982. Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994, 1/1999 y por la Ley 20/2002. *Boletín Oficial del Estado* 9 de 11 de enero, 524-530.
- Estatuto de Autonomía para Andalucía, 2007. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* 68 de 20 de marzo.
- Estatuto de Autonomía para Cantabria, 1982. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, 2/1994 y 11/1998 y por la Ley 21/2002. *Boletín Oficial del Estado* 9 de 11 de enero, pp. 530-537.
- Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 1979. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado* 306 de 22 de diciembre.
- Estatuto de Autonomía para Galicia, 1981. Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002. *Boletín Oficial del Estado* 101 de 28 de abril.
- Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Extremadura 2011. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* 25 de 29 de enero.
- Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia. *Diario Oficial de Galicia* 17 de 27 de enero y *Boletín Oficial del Estado* 41, de 17 de febrero, 5017-5018.
- Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular. Presidencia del Gobierno de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias* 152 de 11 de diciembre.
- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Comunidad Autónoma de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* 64, de 16 de marzo de 2015.
- Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado* 175 de 21 de junio, 51135-51142.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado* 8 de 9 de enero de 2015.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado* 295, de 10 de diciembre, 97922-97952.

- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Comunidad Autónoma de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* 18, de 21 de enero de 2015.
- Ley 2/1985, de 8 de mayo, por la que se establece la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos. Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* de 21 de mayo.
- Ley 2/1995, de 23 de marzo, de la iniciativa legislativa popular. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 2035 de 5 de abril y *Boletín Oficial del Estado* 125 de 26 de mayo.
- Ley 2/2015, 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* 7500 de 8 de abril y *Boletín Oficial del Estado* 100 del 27 de abril.
- Ley 3/1985, de 20 de mayo de 1985, sobre iniciativa legislativa del pueblo Riojano. *Boletín Oficial de la Rioja* 62 de 30 de mayo y *Boletín Oficial del Estado* 201 de 22 de agosto.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja. *Boletín Oficial del Estado* 238, de 1 de octubre, 77291-77304.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado* 74, de 27 de marzo, 26488-26500.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado* 285 de 27 de noviembre.
- Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular. Junta General del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 8 de junio y *Boletín Oficial del Estado* 159 de 4 de julio.
- Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares. *Boletín Oficial de las Islas Baleares* 46 de 11 de abril y *Boletín Oficial del Estado* 104 de 1 de mayo.
- Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León* 137 de 9 de julio y *Boletín Oficial del Estado* 175 de 23 de julio.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado* 103 de 30 de abril, 44048.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* 136, de 7 de junio, 43224-43251.
- Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado* 265 de 4 de noviembre, 31598-31600.
- Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma Valenciana. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* 2180 de 7 de enero de 1994 y *Boletín Oficial del Estado* 27 de 1 de febrero de 1993.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria, de fomento a la participación ciudadana. *Boletín Oficial del Estado* 168, de 12 de julio, 61008-61020.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado* 285, de 28 de noviembre, 35082-35088.
- Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular. Gobierno de Cantabria. *Boletín Oficial de Cantabria* 112 de 17 de julio.

- Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* 161 de 9 de julio.
- Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* 1 de 4 de enero de 1985 y *Boletín Oficial del Estado* 27 de 31 de enero de 1985.
- Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Diario Oficial de Extremadura* 98 de 3 de diciembre.
- Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. *Diario Oficial de Galicia* 157 de 19 de agosto y *Boletín Oficial del Estado* 228 de 23 de septiembre.
- Ley 8/1986, de 28 de junio, de iniciativa legislativa popular. Presidencia del Gobierno Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco* 145 de 21 de julio y *Boletín Oficial del Estado* 77 de 30 de marzo de 2012.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. *Boletín Oficial de Aragón* 68, de 10 de abril.
- Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de los Ayuntamientos y Comarcas. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado* 311 de 28 de diciembre, 37433-37435.
- Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) 1982. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 1/2001 y 7/2010. *Boletín Oficial del Estado* 195 de 16 de agosto.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y Gobierno Abierto de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra* 125, de 28 de junio.
- Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. *Boletín Oficial de Navarra* 39 de 29 de marzo.
- Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. *Boletín Oficial del Estado* 77 de 31 de marzo, 27186-27215.
- Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. *Boletín Oficial del Estado* 126 de 27 de mayo.
- Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado* 6, de 7 de enero, 1463-1492.

Jurisprudencia

- ATC 304/1996, de 28 de octubre.
- ATC 428/1989 de 21 de julio.
- STC 103/2008, de 11 de septiembre.
- STC 119/1995, de 17 de julio.
- STC 137/2015, de 11 de junio.

STC 20/1990, de 15 de febrero.

STC 247/2007, de 12 de diciembre.

STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

STC 31/2015 de 25 de febrero.

STC 32/2015, de 25 de febrero.

STC 76/1994, de 14 de marzo. Caso Iniciativa legislativa popular autonómica y reforma de C.E.

STEDH de 14 de abril de 2009, caso *Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría*.

STEDH de 25 de junio de 2013, caso *Youth Initiative for Human Rights contra Serbia*.

STEDH de 26 de mayo de 2009, caso *Kenedi contra Hungría*.