

# **SISTEMA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Enrique CEBRIÁN ZAZURCA  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO: I. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y LA PARTICIPACIÓN. II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LAS CORTES DE ARAGÓN. III. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN ARAGÓN. 1. La iniciativa legislativa popular. 2. El referéndum. 3. Los Concejos abiertos. IV. LAS CORTES DE ARAGÓN: UN PARLAMENTO ABIERTO. V. GOBIERNO (ABIERTO) DE ARAGÓN. VI. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LAS QUEJAS ANTE EL JUSTICIA DE ARAGÓN. VII. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ARAGONESA COMO POSIBILIDAD DE FUTURO.**



## I. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y LA PARTICIPACIÓN

El artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) afirma: «Los derechos, libertades y deberes de los aragoneses y aragonesas son los establecidos en la Constitución y en este Estatuto».

Si acudimos al catálogo de derechos recogido en el texto constitucional, encontraremos un artículo –el 23.1 de la Constitución (CE)– con el siguiente tenor: «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» (al leer el artículo 15.1 EAAr veremos que «(l)os aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes»). Recoge el precepto constitucional citado un derecho de participación que va a poder canalizarse de dos formas distintas: bien eligiendo a nuestros representantes, bien tomando parte de manera directa. Lo que en la CE parecen dos opciones planteadas en pie de igualdad no lo son en realidad, articulándose la participación de manera muy principal a través de los mecanismos e instituciones de la democracia representativa y siendo la democracia directa la excepción que confirma la regla. Esta circunstancia no es ni mucho menos exclusiva del caso español; lo que quizás sí caracterice al modelo de España sea que lo excepcional todavía lo sea más, esto es, que nuestra Constitución escatimó expresamente la incorporación de un mayor reconocimiento de otras formas de participación. Y ello también quedó reflejado con posterioridad en nuestro Estatuto, aunque el de 2007 quiere representar un avance con respecto al de 1982 en materia de participación de la ciudadanía.

En lo referente a la participación por medio de representantes, el artículo 37.1 EAAr establece que «(l)as Cortes de Aragón (...) estarán consti-

tuidas por Diputados y Diputadas elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto».

Las formas alternativas de participar directamente de las que habla el artículo 23.1 CE estarían acotadas a tres: la iniciativa legislativa popular (ILP), el referéndum y el régimen de los Concejos abiertos. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional a la hora de interpretar este contenido de la CE. Ello equivale a decir que solo esas tres formas de participar –además, claro, de la participación para la elección y por medio de representantes– entrarán dentro de la definición de este derecho fundamental y tendrán, por lo tanto, la protección y garantías correspondientes a su naturaleza.

Al respecto de lo aquí precisado, el artículo 15.2 EAAr presenta el siguiente tenor: «Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón (...) de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes». Y el artículo 42.2 EAAr –referente a la iniciativa legislativa– concluye diciendo: «Por ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular».

Como después se verá, diversas modalidades de referéndum se encuentran recogidas en los artículos 10 b) y 115.7 EAAr.

Y el Concejo abierto aparece referido en el artículo 82.2 EAAr.

A la hora de hablar de participación directa, por tanto, nos vamos a encontrar con fórmulas participativas directas que serán entendidas como el ejercicio de un derecho fundamental, pero también con otras que no tendrán esa categoría. Para estas últimas suele reservarse el término amplio de *democracia participativa*, siendo esta el reflejo de la obligación que los poderes públicos tienen de facilitar la participación en la vida política (tal y como estipulan los artículos 9.2 CE y 15.3 y 20.a) EAAr). Mandato que en el artículo 30 EAAr va incluso más allá al establecer la obligación para los poderes públicos aragoneses de incorporar valores participativos, de manera especial en el ámbito educativo. Y no se olvide que ya el Preámbulo del EAAr compromete a los poderes públicos «en la promoción y defensa de la democracia».

Siendo, por tanto, consciente de que, en puridad, *participación política* es solo la que encaja en la definición del derecho fundamental del artículo

23 CE, aquí hablaré de participación política en ese sentido estricto, pero también haré referencia –a despecho de que el título del capítulo sea «Sistema electoral y participación política»– a otras formas participativas no específicamente *políticas* en tal sentido.

Quisiera añadir asimismo otra precisión: existe una abundantísima bibliografía sobre el sistema electoral y la participación –general, por supuesto, pero también específica para el caso aragonés–, por lo que no he tratado tanto de agotar en unas pocas páginas los análisis sobre los muy diversos aspectos que se estudian en este capítulo, cuanto de llevar a cabo una presentación básica de los mismos, recomendando a quien esté interesado profundizar en esa bibliografía. Pero, además, entiendo que el espíritu de este libro colectivo es específicamente otro, esto es, el de –conociendo el punto de partida– llevar a cabo propuestas que supongan, como reza su título, *una mirada de futuro*. Algo de eso intentaré llevar a cabo en el apartado final.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LAS CORTES DE ARAGÓN

Desde mi punto de vista, existen en Aragón un conjunto de singularidades que definen el surgimiento y devenir autonómicos<sup>1</sup>. Una de ellas es la protagonizada por el elemento territorial, cuyas manifestaciones principales han tenido lugar precisamente en la esfera electoral. Así, ya en los momentos de conformación de la Comunidad fue este un asunto que marcó el proceso autonómico hasta el punto de ocasionar un bloqueo del mismo. Como es conocido, se llegó a una situación en la que no se alcanzaban las mayorías exigidas para la vía del artículo 151 CE, pero tampoco siquiera las requeridas para la del 143 CE. La razón estribaba en el hecho de que los alcaldes turolenses de la Unión de Centro Democrático –el ochenta por ciento de los de la provincia– se negaban a adoptar los acuerdos de iniciativa autonómica hasta que no se garantizase que en el futuro Parlamento autonómico se repartiría un igual número de escaños para cada una de las tres provincias aragonesas. El sistema adoptado fi-

---

1 He desarrollado esta cuestión en CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «40/15. El doble aniversario del autogobierno aragonés», CEBRIÁN ZAZURCA, E. (ed.), 1982-2022. *Un panorama del Estado Autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (en prensa).

nalmente fue un sistema de proporcionalidad corregida, pero traigo este episodio histórico a la memoria para poner de manifiesto que en Aragón la cuestión electoral ha ido, desde antes incluso de existir el Estatuto, anudada a nuestras características cuestiones territoriales. Y esto ha sido así, como también se verá, hasta la actualidad.

El artículo 152.1 CE, al hablar de un sistema institucional que sería finalmente compartido por todas las Comunidades, especifica que las Asambleas legislativas autonómicas serán elegidas por sufragio universal, «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio», un criterio que reproduce el artículo 37.3 EAAr.

Fue la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (LEA) la que vino a regular las elecciones a las Cortes de Aragón. Su Título IV (artículos 12 a 15) recoge el concreto sistema electoral a utilizar, entendiendo por tal específicamente aquellos «elementos por los que las preferencias electorales se transforman en votos, y los votos se traducen en escaños»<sup>2</sup>.

El artículo 12 LEA confirma, en atención a lo dispuesto en el EAAr –en su actual versión de 2007 en el artículo 37.4–, que la circunscripción será la provincia. No existía en realidad una obligación *ex Constitutione* de que esto fuera así, como de hecho no lo fue en la totalidad de las normativas electorales autonómicas, si bien no deja de resultar llamativo que en Aragón, como antes apuntaba, nunca pareciera dudarse de este extremo. Sea como fuere, la fijación de la provincia como distrito electoral «quiere decir que, a la hora de establecer los criterios de distribución de escaños, éstos se atribuirán mediante un reparto total de los mismos *entre provincias*; pero también quiere decir que los escaños se distribuirán a su vez en proporción a los votos obtenidos por cada candidatura *en la provincia*»<sup>3</sup>.

---

2 MONTERO, J. R.; OÑATE, P.: «El sistema electoral», CHUECA, R.; MONTERO, J. R. (eds.), *Elecciones autonómicas en Aragón*, Tecnos - Gobierno de Aragón, Madrid, 1995, pp. 65-84 (p. 65).

3 CHUECA, R.: «El régimen jurídico de las elecciones a Cortes de Aragón», *Ibid.*, pp. 29-63 (p. 45) (cursivas en el original).

El artículo 36 EAAr establece una horquilla de entre sesenta y cinco y ochenta a la hora de fijar el número de diputados del Parlamento autonómico, concretando el artículo 13.1 LEA en sesenta y siete la cifra efectiva. Esos sesenta y siete diputados han de ser repartidos entre las tres circunscripciones atendiendo a la aplicación de las reglas contenidas en los artículos 36 EAAr y 13 –apartados 2, 3 y 4– LEA. Estas existen desde un inicio, si bien fueron corregidas en 2019 por medio de una reforma de la LEA que introdujo el más que problemático concepto de *población censal*<sup>4</sup> «con el objetivo de evitar la pérdida de un diputado correspondiente a Teruel, debida al descenso poblacional experimentado por la provincia». Y al final de esta frase es donde aparecería el número 4 que remite a la nota a pie de página. En el momento de concluir estas líneas, la LO 15/2022, de 27 de diciembre, ha operado una reforma estatutaria que aborda este tema, además de la eliminación de los aforamientos para los diputados de las Cortes de Aragón y para el Presidente y demás miembros del Gobierno de Aragón. Para lo que aquí interesa, el artículo 36 EAAr quedaría redactado con el siguiente tenor:

- «1. Las Cortes de Aragón, según se establezca en la ley electoral, estarán integradas por un número de escaños comprendido entre sesenta y cinco y ochenta.
2. Cada provincia estará representada, en todo caso, por un mínimo de 14 escaños.
3. Corresponderá a cada circunscripción electoral un número de escaños tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar uno a la circunscripción más poblada no supere tres veces la correspondiente a la menos poblada. La aplicación de esta regla en ningún caso podrá alterar el número mínimo de escaños por provincia establecido en el apartado anterior».

---

4 En otro lugar me he dedicado más extensamente a analizar el contenido de esta reforma legislativa: vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «Las trampas al solitario o la reforma electoral aragonesa de 2019», PALACIOS ROMEO, F.; CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2021, pp. 219-238.

Esta solución –aunque tardía– viene a mejorar la situación anterior, puesto que se lleva a cabo por medio de una reforma del EAAr, que incluso incorpora algunos elementos que antes se hallaban en la norma electoral y ciertas precauciones añadidas. Al cierre de este capítulo, las Cortes de Aragón, con fecha 9 de febrero de 2023, han aprobado la reforma de la LEA que adapta la norma al nuevo contenido estatutario y que, además, específicamente elimina las desafortunadas referencias a la población censal. En la actualidad, Zaragoza cuenta con 35 diputados, Huesca con 18 y Teruel con 14.

Siguiendo con el análisis de la LEA, es en su artículo 14 en donde se contiene la fórmula electoral. Se trata de una fórmula proporcional (*ex* artículo 152.1 CE y 37.3 EAAr), que es concretamente la denominada fórmula D’Hondt, para cuya aplicación se establece una cláusula de exclusión o barrera electoral del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción.

Por su parte el artículo 28 b) LEA establece un sistema de listas cerradas y bloqueadas mediante voto único.

La circunstancia de que en Aragón existan unos distritos electorales de gran magnitud favorece la proporcionalidad a nivel interno, si bien en conjunto esta se ve muy resentida a causa de la diferencia entre la población y el número de diputados en cada uno de los distritos, llegando a existir lo que podríamos distinguir como distintos subsistemas electorales<sup>5</sup>. Esa magnitud de las circunscripciones provoca asimismo que la barrera electoral sea en la práctica poco menos que ineficaz<sup>6</sup>.

---

5 «Hoy, de modo claro y evidente, podemos decir que los perfiles de funcionamiento del sistema electoral son congruentes para el caso de las circunscripciones de Huesca y Zaragoza, y frecuentemente sorpresivos para el caso de Teruel. Y ello no casualmente. En la práctica, pues, dos, y con posibilidad de tres, subsistemas electorales en uno», en CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «El régimen electoral autonómico», BERMEJO VERA, J.; LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Civitas - Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 379-398 (p. 393).

6 MONTERO, J. R.; OÑATE, P.: *op. cit.*, pp. 67, 69, 71 y 83.



### III. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN ARAGÓN

#### 1. La iniciativa legislativa popular

El EAAr de 1982 afirmaba, entre otras cosas, en su artículo 15.3 que «(p)or Ley de Cortes de Aragón que (sic) regulará la iniciativa legislativa popular».

Esta ley fue la 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

Según la Ley de 1984, los impulsores de la ILP (a quienes la ley denomina ‘Comisión Promotora’) debían presentar la proposición de ley bajo la forma de un texto articulado, contando con que existían una serie de materias excluidas, que eran las relativas a los siguientes temas: organización institucional y territorial de la Comunidad Autónoma, cuestiones presupuestarias y tributarias, planificación de la economía, reforma del Estatuto, relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales y todas aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma no poseyera competencia legislativa. A la hora de admitir o no la proposición de ley se comprobaba: a) que efectivamente no trataba sobre alguna de estas materias excluidas; b) que se habían expuesto detalladamente las razones que aconsejaban su tramitación y aprobación, así como la relación y datos personales de quienes la impulsaban; c) que no contradecía la legislación básica del Estado; d) que no trataba sobre materias diversas o no homogéneas; e) que no estaba tramitándose ya en las Cortes de Aragón un proyecto o proposición de ley sobre la misma materia, que estuviese ya en fase de enmiendas o en otra posterior y f) que no reprodujese otra ILP de igual contenido presentada en esa misma legislatura.

Examinado y comprobado todo ello, tenía lugar la clave de la ILP, consistente en un proceso de recogida de firmas en apoyo a la misma. Eran necesarias las de, al menos, quince mil ciudadanos aragoneses, siendo las firmas recogidas en unos pliegos sellados y numerados, en los que había de constar el texto de la proposición de ley y los elementos necesarios para la correcta identificación de los firmantes. Todo el proceso de recogida de firmas estaba supervisado por una Junta de control formada por Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; los Decanos de

la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y de los Colegios de Abogados y Notarial radicados en Aragón y, con voz pero sin voto, el Letrado Mayor de las Cortes de Aragón. Las firmas debían completarse en un plazo de seis meses, que podría ser ampliado hasta un máximo de nueve cuando concurriesen circunstancias que lo justificasen; en caso contrario, la ILP caducaría.

Tras ello, se publicaba la proposición de ley en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y el Pleno la tomaba o no en consideración, pudiendo para la defensa de la misma designar la Comisión Promotora a uno de sus miembros. Esta Comisión Promotora poseía la facultad de retirar la proposición si entendía que, durante su tramitación y vía enmiendas, se estaba desvirtuando su objetivo original. Esta ley de 1984 garantizaba que, en el caso de las proposiciones que hubiesen cumplido con lo exigido en la fase de toma en consideración ante el Pleno de las Cortes, la Comisión Promotora vería compensados los gastos efectuados para el proceso de recogida de firmas, con un límite máximo entonces de un millón de pesetas, cantidad que sería revisada periódicamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Por último, debe también señalarse que, si se disolvían las Cortes estando en tramitación una ILP, esta no decaía, si bien se retrotraía al momento de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes, debiendo el primer Pleno de las nuevas Cortes tomarla en consideración, aunque ya se hubiera hecho en la legislatura anterior.

Esta era la regulación de la ILP ante las Cortes de Aragón hasta la aprobación del EAAr de 2007 y, sobre todo, hasta la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, que modificó la norma de 1984, con la voluntad –como afirma el Preámbulo– «de facilitar el uso de la iniciativa legislativa popular a los ciudadanos y de propiciar una democracia más participativa». La Ley de 2014 vino en gran medida a incorporar las propuestas planteadas por la profesora Eva Sáenz en la «Mesa de expertos para la definición de la política normativa del Gobierno de Aragón en materia de participación ciudadana», creada en el año 2009<sup>7</sup>.

---

7 Vid. SÁENZ ROYO, E.: «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la ela-

Como al comienzo se ha visto, por un lado, el EAr de 2007 afirma en su artículo 15.2: «Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón (...) de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes». Y el artículo 42.2 EAr –referente a la iniciativa legislativa– concluye diciendo: «Por ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular».

Pero es, como digo, en la nueva ley de 2014 donde se introducen las modificaciones más sustanciales, todas ellas dirigidas a facilitar el ejercicio de esta herramienta de participación. Seis son los principales cambios que incorpora:

1. Reduce el número de materias excluidas de la ILP, circunscribiéndose a las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, a las de naturaleza presupuestaria o tributaria, a las que impliquen una reforma del Estatuto y a aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma no posea competencia legislativa.
2. Reduce de quince mil a doce mil el número de firmas exigidas.
3. Reduce también los requisitos necesarios para la presentación de la proposición de ley, eliminando la exigencia de la exposición detallada de las razones que aconsejan su tramitación y aprobación e incorporando el asesoramiento de los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón a los miembros de la Comisión Promotora, de cara a simplificar el cumplimiento de los requisitos formales. A ello se añade que el hecho de que exista previamente en tramitación en las Cortes un proyecto o proposición de ley sobre la misma materia que se halle en fase de enmiendas o posterior deja de ser un elemento que impida la admisibilidad parlamentaria. Y, por último, *se suaviza* uno de los requisitos previamente existentes, puesto que ahora la proposición no podrá reproducir el mismo objeto de otra ILP presentada en el mismo período de sesiones, y no ya en la misma legislatura.

---

boración de la ley», en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, 1, 2010, pp. 43-69.

4. Perfecciona el proceso de recogida de firmas. En primer lugar, extendiendo el plazo, que pasa a ser de nueve meses, ampliable a doce. En segundo lugar, habilitando también la posibilidad de firma electrónica. Y, en tercer lugar, siendo la Junta Electoral de Aragón la encargada de garantizar la regularidad del proceso de recogida.
5. Incorpora la obligación de someter la proposición de ley a la toma en consideración del Pleno en un plazo máximo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.
6. Aclara una cuestión importante, que la anterior regulación de 1984 trataba de modo muy equívoco. De esta manera, se garantiza la compensación económica a la Comisión Promotora siempre que la proposición haya sido admitida a trámite y reunido las doce mil firmas necesarias. El límite máximo se actualiza a veinte mil euros, siendo también revisada esta cantidad periódicamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Aragón es una de las Comunidades Autónomas en las que más veces se ha puesto en marcha esta vía de participación y protagonizó el primer caso de una proposición de ILP que llegó a convertirse en ley: fue la Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza.

## **2. El referéndum**

Ocurre con el referéndum una circunstancia muy distinta a la que tiene que ver con las ILP's que acaban de tratarse. Esto es así porque hasta el EAAr de 2007 no era el referéndum una vía de participación que estuviese incorporada al ordenamiento jurídico aragonés.

El artículo 149.1.32<sup>a</sup> CE recoge como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Este contenido constitucional conduce a la deducción lógica de que sería posible la celebración de referéndums en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al referirse a una «eventualidad» que está «latente» en la propia Constitución (STC 137/2015, FJ 4). Cuando hablamos aquí de un referéndum

autonómico de lo que hablamos es de un referéndum convocado en el ámbito de una Comunidad Autónoma concreta, por el Presidente de esta, y acerca de un tema en el que la Comunidad tiene competencia. Y si nos preguntamos, de manera más general, qué entendemos exactamente por *referéndum* es de nuevo el Tribunal Constitucional el que nos da la solución: una consulta efectuada al cuerpo electoral, con un censo electoral, con un sufragio emitido a través de un proceso electoral y, en consecuencia, con las correspondientes garantías electorales (STC 103/2008, FJ 2). El proceso independentista en Cataluña ha sido el motivo del que se ha servido el Tribunal Constitucional para construir una jurisprudencia excesivamente restrictiva en torno a los referéndums autonómicos, como antes había comenzado a ocurrir con el caso vasco, lo que ha llevado a la profesora Arias Guedón a resaltar –en un trabajo así titulado– «el peso de la deslealtad en la configuración del referéndum autonómico»<sup>8</sup>. Con todo, es el propio EAAr de 2007 el que –en su artículo 71.27<sup>a</sup>– recoge como competencia exclusiva de la Comunidad las consultas populares, si bien con la importante precisión de que lo hace «con excepción de la regulación del referéndum».

Hoy por hoy, no puede hablarse, pues, de este tipo general de referéndums autonómicos en Aragón. Pero esto no quiere decir, como antes se apuntaba, que no exista ningún posible referéndum en el ámbito de la Comunidad Autónoma aragonesa. Al contrario, son dos los referéndums contemplados en el Estatuto.

El primero de ellos es el recogido en el artículo 10 EAAr de 2007, un artículo que regula la posibilidad de que territorios o municipios limítrofes a la Comunidad Autónoma de Aragón, o enclavados en ella, se incorporen a la misma. Uno de los requisitos para que esto llegue a producirse es que los habitantes de estos municipios o territorios lo acuerden mediante consulta expresamente convocada para ello; una consulta que necesitará, en su caso, de la autorización por parte del Estado a la que obliga el artículo 149.1.32<sup>a</sup> CE, que ya hemos visto.

---

8 ARIAS GUEDÓN, S.: «El peso de la deslealtad en la configuración del referéndum autonómico», BAAMONDE GÓMEZ, L.; ESPINOSA DÍAZ, A.; LÓPEZ RUBIO, D. (dirs.), *Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa*, Instituto de Derecho Público Comparado (Universidad Carlos III de Madrid) - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, pp. 379-401.

Y el segundo es el que se enmarca en el nuevo procedimiento de reforma del EAAr incorporado en 2007. El artículo 115, a ello dedicado, incluye un apartado séptimo con la siguiente redacción: «La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros».

La regulación de un referéndum como este podría haber formado parte del procedimiento de reforma estatutaria desde 1982. Sin embargo, ninguna de las Comunidades Autónomas que se constituyeron por una vía distinta a la del artículo 151 CE –Aragón lo hizo finalmente por la vía lenta del artículo 143 CE– contempló referéndums de reforma, requisito que era obligatorio para las Comunidades creadas por la vía rápida del 151, pero que en ningún caso estaba vedado al resto. En todo caso, no es hasta la tanda de reformas estatutarias llevada a cabo ya en este siglo por algunas de las Comunidades del 143 cuando aparece como nota común a casi todas ellas el incorporar la posibilidad de celebración de estos referéndums<sup>9</sup>. Una posibilidad que ha de aplaudirse, sin por ello cerrar los ojos ante un riesgo que ya empieza a materializarse hoy en día, como es el de que la posibilidad se quede solo en eso, con lo que ello conlleva de frustración, una frustración mayor incluso que la que se produciría si directamente no se reconociese.

Por último, no podemos terminar este apartado dedicado al referéndum sin mencionar los referéndums en el ámbito local. La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón recoge, en su artículo 22.e), el derecho de los vecinos a pedir la celebración de una consulta popular.

Es el artículo 157 el que posteriormente regula estas consultas populares. Unas consultas sobre asuntos de competencia municipal (salvo los relati-

---

9 Vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «Algunas notas acerca de los referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56, 2021, pp. 326-341.

vos a las haciendas locales) que podrán ser convocadas por los Alcaldes, previo acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta. Asimismo, el Alcalde someterá a la consideración del Pleno las solicitudes de consulta formuladas por los vecinos en el ejercicio del derecho del artículo 22.e) recién citado.

La corporación municipal remitirá al Gobierno de Aragón copia del acuerdo; este enviará la solicitud al Gobierno del Estado, pudiendo adjuntar un informe sobre la conveniencia de celebrar la consulta, atendiendo al interés general y, en fin, será al Gobierno del Estado a quien corresponderá autorizarla. Esto último debe ser así en virtud de lo expresado por el artículo 149.1.32ª CE, el que –como ya sabemos– reserva al Estado la competencia exclusiva de autorización de consultas populares por vía de referéndum; una necesidad de autorización que recuerda asimismo la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Una vez concedida, el Ayuntamiento convocará la consulta, debiendo difundirla a través de los medios de comunicación local y adoptando las medidas pertinentes para garantizar el derecho de participación. En todo caso, «(l)a convocatoria contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de consulta y expresará claramente la pregunta o preguntas que deba responder el cuerpo electoral. Asimismo, fijará la fecha de la consulta, que habrá de celebrarse entre los treinta y los sesenta días posteriores a la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón».

### **3. Los Concejos abiertos**

El artículo 82.2 EAAr concluye afirmando que «(s)e establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto»<sup>10</sup>.

---

10 Para un análisis en profundidad del Concejo abierto en Aragón, vid. RUBIO DE VAL, C.: «Peculiaridades electorales en la Administración local aragonesa: Concejos abiertos y comarcas», en Actas de los XXXI Encuentros del Foro de Derecho Aragonés, El Justicia de Aragón, Zaragoza (en prensa).

Es este un régimen de organización en la esfera local que supone una fórmula de democracia de la identidad en el más estricto sentido del término. En los municipios que se organizan con base en este sistema el gobierno y la administración corresponden a una asamblea –constituida por todos los habitantes del municipio– y a un Alcalde –elegido directamente por los electores–.

La ley que regula los Concejos abiertos es la Ley 9/2009, de 22 de diciembre. Esta norma se fijó el objetivo de reducir los municipios organizados en Concejo abierto, rebajando los cien habitantes fijados en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local a cuarenta. Lo que hay tras la Ley 9/2009 es, en realidad, la constatación, en muchos casos, de un funcionamiento defectuoso de esta forma de organización, acompañada de una tendencia a considerar más adecuada la democracia representativa como medio de articulación de las necesidades municipales.

El artículo 3 de la norma establece que en Aragón funcionan en régimen de Concejo abierto:

- «a) Los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A esos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985.
- b) Aquellos otros municipios en los que sus circunstancias peculiares lo hagan aconsejable, y así se acredite y resuelva en el procedimiento correspondiente.
- c) Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes».



#### IV. LAS CORTES DE ARAGÓN: UN PARLAMENTO ABIERTO

El Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA) contiene un Título –el XVIII (artículos 300 a 311)– denominado «Del Parlamento abierto»<sup>11</sup>.

El concepto de *Parlamento abierto* trata de trasladar al seno de la institución parlamentaria un conjunto de principios que aparecieron originalmente para referirse a los gobiernos y que buscan poner el acento en tres ejes: participación, transparencia y colaboración. En el caso concreto de los Parlamentos, la convergencia entre crisis de la representación y desarrollo tecnológico ha contribuido a fortalecer este concepto.

El Título XVIII RCA se abre con un Capítulo que, bajo la rúbrica de «Disposiciones generales», recoge en primer lugar el derecho de los ciudadanos a un Parlamento abierto (artículo 300), para a continuación (artículo 301) especificar cuáles son los principios de este Parlamento abierto en las Cortes aragonesas. Estos se concretan en dos: el principio de transparencia y el principio de participación.

Centrándonos específicamente en las cuestiones más relacionadas con la participación, la letra b) del artículo 301 RCA afirma que «las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios previstos en el presente Reglamento, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información».

El Capítulo III se denomina «De la participación ciudadana en la actividad parlamentaria» y se abre con el artículo 305, en el que se recoge un derecho de participación ciudadana para cuya puesta en práctica se concede un papel relevante a la página web de las Cortes de Aragón y a las posibilidades que está deberá ofrecer: planteamiento de iniciativas, sugerencias y aportaciones, posibilidad de contactar con Diputados y Grupos Parlamentarios o conocer la tramitación y el estado en el que se encuentran esas iniciativas llevadas a cabo y, en general, cualquier iniciativa parlamentaria. El artículo 306 RCA concreta los derechos y princi-

---

11 He analizado esta cuestión de manera más detallada en CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios», en *Estudios de Deusto*, 65 (2), 2017, pp. 15-38.

pios de este Título en una variedad de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía podrá participar en los procedimientos parlamentarios:

Se habla, en primer término, de la iniciativa legislativa popular –un instrumento ya analizado de manera específica–, que habrá de ponerse en práctica «de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora».

Pero el artículo 15.2 EAAr de 2007 no solo recoge el derecho a presentar iniciativas legislativas populares ante las Cortes de Aragón, sino también el derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes. De acuerdo con ello, otra de las vías recogidas en el RCA es la participación en el procedimiento legislativo mediante audiencias ciudadanas. Consiste en la posibilidad de dar audiencia a agentes sociales, organizaciones y ciudadanos interesados en la normativa que se está tramitando.

También se regula la participación en el procedimiento legislativo mediante enmiendas de iniciativa ciudadana. Se reconoce a cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón el derecho a registrar propuestas de enmienda motivadas al articulado. Se trata de propuestas que pueden después ser asumidas por los grupos o agrupaciones parlamentarias.

Pueden asimismo presentarse propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana. Se tratará de preguntas dirigidas únicamente al Gobierno de Aragón, en tanto que las propuestas de preguntas ciudadanas se equiparan a las preguntas de los parlamentarios destinadas al Gobierno como medio clásico de ejercicio de la función parlamentaria de control del Ejecutivo. Estas pueden ser formuladas por cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón y deben ser admitidas por un diputado para su formulación.

Resulta muy interesante este mecanismo participativo, en tanto que cubre una de las funciones del Parlamento, como es la función de control. Habitualmente, al hablar de mecanismos de participación ciudadana en el Parlamento, se tiende a pensar sobre todo en la función legislativa de las cámaras. Y, sin embargo, abrir las puertas a la participación puede provocar también efectos beneficiosos en una función tan básica como la de control al Gobierno.

Otra de las herramientas habilitadas es la de presentación de propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana. Cualquier persona física o jurídica residente en Aragón puede llevar a cabo propuestas de proposiciones no de ley, a través de las cuales se formulen propuestas de resolución a la cámara. Es necesario que sean asumidas por un Grupo o Agrupación Parlamentaria para que puedan tramitarse en Pleno o Comisión y tendrán que ser presentadas como proposición no de ley. Deberá hacerse constar en la proposición no de ley la autoría de la iniciativa, impidiendo en su formulación inicial modificaciones sustanciales de su contenido originario.

Más allá de que las proposiciones no de ley no siempre resultan operativas, es cierto que pueden servir para llevar a cabo una función de impulso político por parte del Parlamento y, en todo caso, que los ciudadanos tengan derecho a presentar propuestas de este tipo debe ser considerado de manera positiva desde una perspectiva participativa exigente.

El RCA también establece que los ciudadanos podrán participar en los procedimientos parlamentarios mediante la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos. Serán personas físicas, representantes de colectivos sociales o de personas jurídicas quienes puedan comparecer.

El artículo 306 RCA incluye un apartado segundo, en el que se afirma: «De igual modo, las Cortes de Aragón promoverán foros de participación para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara».

Se trata de una redacción la del Reglamento de la cámara lo suficientemente general como para permitir su puesta en práctica de muy diversas maneras, lejos del corsé de una única y estricta formulación. Sus objetivos y temas podrán ser variados, podremos encontrarnos ante foros de debate y análisis presenciales o en línea, podrá decidirse cuál es la forma de determinar quiénes serán los participantes, etc. Pienso que esta versatilidad no debe, en ningún caso, conducir a la creencia de que se trata de instrumentos de importancia menor. A pesar de que su traducción en la práctica parlamentaria más inmediata puede ser menos visible que la de

otros instrumentos, ello no quiere decir que su puesta en funcionamiento no sea capaz de generar una rentabilidad en términos de deliberación pública y de reflexión colectiva de gran utilidad para la sociedad aragonesa y su Parlamento<sup>12</sup>.

Estos foros pueden contribuir, además, a un mejor desempeño de las funciones parlamentarias, especialmente de aquellas que van adquiriendo un mayor protagonismo en la actualidad, como puedan ser las de información o estudio.

## V. GOBIERNO (ABIERTO) DE ARAGÓN

Se habla de Gobierno abierto para hacer referencia a aquel que se sustenta sobre los tres pilares antes referidos: participación, transparencia y colaboración. La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón incorpora este concepto al ámbito del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. El Preámbulo de esta norma hace referencia a «la promoción de la participación ciudadana, como eje fundamental del modelo de gobierno abierto en el marco de una sociedad democrática avanzada», un tipo de sociedad este cuyo establecimiento en el Preámbulo, ahora de la Constitución, es concebido como objetivo a alcanzar. Un objetivo nunca pleno del todo, pero por ello mismo siempre vigente y siempre en estado de transformación.

El artículo 1.1 de la Ley 8/2015 explicita como objeto de la misma «regular e impulsar (...) la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón». En esta línea, el apartado 2.c) afirma que la ley garantiza de modo efectivo «(e)l derecho de participación en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, a través de mecanismos que promuevan un diálogo abierto, transparente y regular, y de participación en la toma de decisiones en los asuntos que incidan directa o indirectamente en el interés público».

---

12 Vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: *Deliberación en Internet. Una propuesta de modelo de participación política*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.

El principio de participación ciudadana aparece en el artículo 2 como uno de los principios esenciales a los que habrá de atenderse obligatoriamente a la hora de aplicar esta ley.

Especialmente interesante es el contenido del artículo 3, en donde se incluyen una serie de definiciones a los efectos de la ley. Dos interesan especialmente. Por un lado, la que se refiere al Gobierno abierto como a «aquél que promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos y las ciudadanas con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel». Y, por otro, la que entiende la participación ciudadana como «la intervención e implicación de los ciudadanos y las ciudadanas, individual o colectivamente, en las políticas públicas, a través de procesos y mecanismos que permitan una escucha activa y un diálogo entre aquellos y las Administraciones públicas».

Es posteriormente el Título III (artículos 42-62) el encargado de desarrollar los contenidos relativos a la participación ciudadana.

Importa en primer lugar aclarar qué entiende la Ley por *ciudadano*. Así, serán ciudadanos quienes posean la condición política de aragoneses, quienes residan en la Comunidad Autónoma y también los integrantes de las comunidades aragonesas del exterior. Igualmente, a las entidades ciudadanas que desarrollen su actividad en Aragón, o que con Aragón se encuentren vinculadas, se les aplicará el contenido de este Título III (artículo 43).

El Gobierno de Aragón se marca como fines, en el artículo 44, una serie de principios conducentes a garantizar, promover, facilitar, impulsar, desarrollar, estimular y fomentar la participación y articula para ello medidas y programas concretos (artículos 59-62).

Merece resaltarse el artículo 49 de la ley, el cual –en sintonía con el artículo 15.3 EAAr– recoge el derecho de la ciudadanía, bien directamente, bien a través de las entidades en que se organiza, a participar en las

políticas públicas impulsadas por el Gobierno de Aragón a través de los instrumentos que ofrece la propia norma.

Por ello, lo que probablemente presente más interés sea la regulación de estos concretos instrumentos de participación ciudadana recogidos en desarrollo de la competencia del artículo 71.27<sup>a</sup> EAAr de 2007; una participación esta que habrá de atender a los requisitos de igualdad, accesibilidad, información, transparencia, pluralidad, tolerancia, corresponsabilidad e inclusión social (artículo 52).

El primer instrumento que se regula son las consultas populares (artículo 53). Se trata de las consultas conocidas como ‘no referendarias’, esto es, aquellas que no presentan las notas distintivas de los referéndums, antes vistas<sup>13</sup>. Estas consultas populares pueden presentar formas diversas: a) audiencias públicas, al objeto de escuchar a los directamente afectados por una política pública; b) foros de consulta, entendidos como espacios para el debate y la reflexión en torno a una política pública; c) paneles ciudadanos, destinados a que la ciudadanía responda a las consultas planteadas por la Administración y d) jurados ciudadanos, concebidos como grupos destinados a analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la Administración.

Se recogen, en segundo lugar, los procesos de deliberación participativa en el artículo 54 de la ley. El apartado primero de este artículo aclara que de lo que tratan es del «contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de las Administraciones públicas aragonesas para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía».

Por último, el artículo 55 de la Ley 8/2015 incluye las encuestas, sondeos y estudios de opinión como herramientas para recabar la opinión ciu-

---

13 Vid. ALONSO GARCÍA, M. N.: «La distinción género-especie: reflexiones sobre las consultas populares no referendarias y su regulación estatutaria», GARRIDO LÓPEZ, C.; SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 131-149.

dadana en materias de interés y sobre las que la Comunidad Autónoma tenga la competencia.

En términos generales, en todos estos procesos –establece el artículo 56– se propiciará la participación a través de las tecnologías de la información y de la comunicación.

## VI. EL DERECHO DE PETICIÓN Y LAS QUEJAS ANTE EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El artículo 16.2 EAAr establece: «Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados».

Se recoge aquí el clásico derecho de petición del artículo 29 CE, regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, y consistente en la posibilidad de dirigirse a los poderes públicos para pedir su intervención, debiéndose obtener respuesta motivada y existiendo la obligación cuando el órgano receptor de la petición no sea el competente de remitirla al que este considere como tal.

Si bien no se encuadra exactamente en el ejercicio de este derecho de petición, cierta similitud con él guarda el derecho regulado en el artículo 51.1 de la antes citada Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Este artículo establece: «Los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a formular propuestas de actuación y regulación, así como mejoras o sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios que presta la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Una modalidad específica del derecho de petición es el que se puede ejercitar ante los Parlamentos. De este modo, el artículo 77 CE recoge el derecho de petición ante el Congreso de los Diputados y el Senado, remitiendo la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras.

En el caso de Aragón, pese a que el EAAr no cita expresamente el derecho de petición ante las Cortes de Aragón, a él se destina el Capítulo IV del Título XVIII RCA (artículos 307-311). Se encuentra por lo tanto dentro del Título dedicado al Parlamento abierto, al que antes me he dedicado, donde ya hemos visto cómo el artículo 301 RCA establecía que las Cortes de Aragón promoverían el adecuado ejercicio del derecho de petición. Sin embargo, este derecho de petición ante las Cortes de Aragón no aparece categorizado como un mecanismo de participación ciudadana. Estimo no obstante que así debería ser entendido desde una concepción participativa amplia y en línea con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho, al afirmar que este derecho «tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar» (STC 242/1993, FJ 1).

La extensa y detallada redacción actual presenta una novedad importante con respecto a la que era la magra regulación del artículo 62 del anterior RCA.

Se observa, en definitiva, cómo el derecho de petición –un derecho presente desde los momentos inaugurales del Estado constitucional y que por la lógica evolutiva motivada por el reconocimiento progresivo de nuevos derechos iba perdiendo importancia– puede adquirir hoy en día, sin embargo, una pujanza nueva al ser concebido desde parámetros más novedosos, como los ofrecidos por los Gobiernos y los Parlamentos abiertos.

Por otra parte, y haciendo referencia a las quejas ante el Justicia de Aragón, debe quedar clara desde el comienzo la distinción existente entre el ejercicio del derecho de petición y la formulación de una queja ante esta institución de autogobierno. Así lo establece la Disposición Adicional Segunda de la Ley reguladora del Derecho de Petición al disponer que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo o a los defensores autonómicos (como es el caso) quedan fuera del ámbito de aplicación de esa norma y se regularán atendiendo a su legislación específica. A pesar de ello, no es descabellado ver en las quejas formuladas al Justicia el ejercicio en un sentido lato de una participación ciudadana que es consciente de sus



derechos y que con su puesta en práctica contribuye a mejorar el funcionamiento de la Administración.

## VII. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ARAGONESA COMO POSIBILIDAD DE FUTURO

Como al principio se ha recordado, el título de este volumen colectivo quiere plantear *una mirada de futuro*. Es decir, tiene la voluntad no solo de presentar cómo es hoy la realidad, sino cómo debería ser, a juicio de quienes aquí colaboramos; o, al menos, cómo podría ser esa realidad.

En este apartado final es mi intención, pues, exponer algunas de esas posibilidades de futuro –no como proyectos cerrados, sino como guías para el debate y la reflexión– al hilo de los distintos contenidos que se han ido analizando.

Si comenzamos por el sistema existente para elegir a los miembros de las Cortes de Aragón, un punto de partida interesante puede ser el ofrecido por estas palabras que Ricardo Chueca escribía en 2014 tras considerar que el régimen jurídico de las elecciones al Parlamento aragonés (algo, en puridad, más amplio que el estricto sistema electoral) estaba consolidado: «Ahora bien, esa consolidación no prejuzga la permanencia en los contenidos regulativos. Nos referimos exclusivamente a la consolidación de la estructura jurídica. Ello podría convivir perfectamente con modificaciones o reformas de calado en el contenido jurídico material. Todavía más, es precisamente la consolidación a que nos referimos la que haría verosímil aquellas modificaciones sin costes institucionales insuperables»<sup>14</sup>.

Por lo tanto, nada impide que este sea un campo abierto a la reflexión y a la puesta en marcha de soluciones alternativas en el caso de que existan las mayorías sociales y políticas que lo consideren. El legislador autonómico –también concretamente, en consecuencia, el legislador aragonés– cuenta con un número de elementos constitutivos del sistema electoral

---

14 CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón», EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014 (5ª ed.), pp. 149-196 (p. 191).

sobre los que puede regular marcando criterios de distinción. Pienso en cuestiones tan relevantes como pueda ser la concreta fórmula electoral –dentro, eso sí, de las proporcionales– o el sistema de listas –pudiendo ser estas desbloqueadas o incluso abiertas–<sup>15</sup>. Caminar esta senda permitiría comenzar a revertir la que Miguel Presno denominó con razón «escasa creatividad del legislador electoral autonómico»<sup>16</sup>.

Con todo –presentándose el territorial como uno de los elementos influyentes en el diseño de la legislación electoral aragonesa y no siendo, como se ha recordado, preceptivo el establecimiento de la provincia como circunscripción– no han existido apenas debates y reflexiones que partan de estas posiciones. La excepción –y por ello la saco aquí a colación– es la propuesta presentada por Francisco Palacios con motivo de su comparecencia el 4 de abril de 2022 en la Comisión Institucional de las Cortes aragonesas en relación con el Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Allí, el profesor Palacios apuntó la posibilidad de creación de una circunscripción no en función de la continuidad territorial, sino con base en la representación de los habitantes de las zonas rurales cada vez más despobladas, apostando por lo que denominó un «*gerrymandering* de distorsión positiva»<sup>17</sup>.

Si se piensa en las posibilidades de futuro que puede ofrecer la ILP, debe partirse de un balance. Como antes he apuntado, en Aragón han sido numerosas y sobre muy diversas materias las iniciativas presentadas, a saber (y además de la que acabó convertida en ley), modificación de la

---

15 Vid. GARROTE DE MARCOS, M.: «Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable?», PÉREZ-MONEO, M; VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 377-403; y DUEÑAS CASTRILLO, A. I.: «La apertura y desbloqueo de las listas electorales en las Comunidades Autónomas. ¿Es posible», PALACIOS ROMEO, F; CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *loc. cit.* nota 4, pp. 181-194.

16 PRESNO LINERA, M. Á.: «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, 2007, pp. 101-145 (pp. 129-134).

17 Puede accederse al contenido de lo expresado en esa comparecencia en PALACIOS ROMEO, F.: «Comparecencia en las Cortes de Aragón (Comisión Institucional), relativa al Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en sus artículos 36 (representación), 38.2, 55 (aforamiento)», en Cuadernos Manuel Giménez Abad, 24, diciembre de 2022, pp. 89-188 (pp. 89-93).

Ley reguladora del Justicia de Aragón; promoción del ahorro energético y las energías renovables; venta ambulante; creación de la Universidad del Alto Aragón «Joaquín Costa»; modificación de la Disposición Adicional Decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón; creación de la Red de Apoyo a la Mujer Embarazada; protección de la Alta Montaña de Aragón; modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, para la regulación del régimen del suelo no urbanizable y la normalización de parcelaciones irregulares e ILP por la que se declara Himno de Aragón el «Canto a la libertad». Y distinta suerte corrió cada una: algunas caducaron; una fue rechazada por tratar sobre una materia excluida; otra fue retirada; otras no fueron admitidas a trámite y otras fueron admitidas a trámite y consiguieron las firmas necesarias, pero la toma en consideración fue negativa.

Es la ILP un instrumento que presenta importantes dificultades y quizás fuera necesario trabajar en su minimización en aras de un fomento democrático, ya que «dicho instrumento participativo contribuye a reforzar la positividad del sistema jurídico, por cuanto abre cognitivamente éste a nuevas demandas sociales, las cuales no se singularizan en este caso por su contenido sino por su fuente de procedencia: la ciudadanía»<sup>18</sup>. No obstante, aun optando por mantener este instituto, considero que el salto cualitativo vendría dado por la incorporación a nuestros ordenamientos de la iniciativa ciudadana de referéndum, una herramienta de participación que implica también al otro gran instituto de democracia directa y que además de conceder relevancia a la fuente de procedencia, también lo haría al propio contenido de la propuesta<sup>19</sup>.

---

18 GARCÍA MAJADO, P.: «La iniciativa legislativa popular autonómica», BAAMONDE GÓMEZ, L.; ESPINOSA DÍAZ, A.; LÓPEZ RUBIO, D. (dirs.), *loc. cit.* nota 8, pp. 403-435 (p. 404).

19 *Vid.* SÁENZ ROYO, E.: *El referéndum en España*, Marcial Pons - Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2018, pp. 154-156; GARRIDO LÓPEZ, C.: «La iniciativa popular de referéndum», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, pp. 317-345; y CUESTA LÓPEZ, V.: «La iniciativa ciudadana de referéndum en perspectiva comparada», SÁENZ ROYO, E.; GARRIDO LÓPEZ, C. (dirs.), *El referéndum y su iniciativa en el Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 427-463.

En cuanto al referéndum consultivo, habría un amplio campo de profundización en el caso de que en Aragón se diera en un futuro voluntad política, con lo que ello comportaría de incremento de la participación de la ciudadanía. Coincidió así con López Rubio cuando afirma que «existen poderosos argumentos para defender una mayor capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de referéndum»<sup>20</sup>. Ahora bien –salvo un *overruling* por parte de la jurisprudencia constitucional, que no se adivina en un horizonte próximo–, en lo referente a la regulación de esta materia, como ha escrito SONSOLES ARIAS, «su alcance y extensión dependerán del respeto por parte de las Comunidades Autónomas de los (no pocos y sencillos) límites que ha marcado el propio Tribunal a lo largo de su reciente doctrina» y que esta autora resume en: 1) competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.32ª CE), 2) establecimiento en la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, 3) reconocimiento en el Estatuto de Autonomía y 4) que las consultas tengan como objeto cuestiones que sean competencia de la Comunidad Autónoma<sup>21</sup>. En todo caso, si existiese la antes referida voluntad política, sería necesaria previamente, como se ve, una acción por parte del Estado<sup>22</sup>.

Por lo que hace al referéndum de reforma estatutaria, únicamente apunto aquí que la primera reforma del Estatuto de 2007, recién completada, ha prescindido de este instrumento, pudiendo convertirse este episodio en un ejemplo de la frustración a la que más arriba me refería: la ocasio-

---

20 LÓPEZ RUBIO, D.: «La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 114, 2019, pp. 161-199 (p. 190).

21 ARIAS GUEDÓN, S.: *op. cit.*, pp. 397-398. *Vid.* SÁENZ ROYO, E.: *loc. cit.* nota 19, pp. 157-160; MARTÍN NÚÑEZ, E.: «Referéndum y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: viabilidad, funcionalidad y límites», GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E. (coords.), *loc. cit.* nota 13, pp. 79-104; y PÉREZ ALBERDI, M. R., «Sobre el encaje constitucional de los referéndums consultivos autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017», en *Ibid.*, pp. 105-130.

22 QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA: «Esperando al Estado: La necesaria regulación de los referéndums consultivos autonómicos», TUDELA ARANDA, J. *et al.* (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons - Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2018, pp. 233-244.

nada al establecer en las normas vías de participación que después en la práctica no son utilizadas.

En la confluencia entre Parlamento y Gobierno abiertos sí que me parece muy a tener en cuenta la llamada de atención que José Tudela hace al presentar un escenario como el siguiente: «No es infrecuente que un gobierno alegue que un determinado texto no es susceptible de cambio porque la redacción ha sido pactada en ese sentido con este o aquel agente social. De forma cuando menos curiosa, se alega frente al Parlamento, casa de formación del interés general, el pacto con intereses tan legítimos como sectoriales»<sup>23</sup>.

Otra cuestión que atañe tanto al Gobierno como al Parlamento abiertos es la comentada posibilidad de articular foros deliberativos. Para su puesta en marcha, podría plantearse la opción de usar el sorteo como método de selección de sus integrantes, un método compatible con la introducción en el procedimiento de determinados *inputs* que faciliten la obtención de una determinada *fotografía social*<sup>24</sup>.

En lo que respecta de manera específica al papel de los Parlamentos autonómicos –concretamente, para lo que aquí interesa, de las Cortes de Aragón–, merecen atención las reflexiones de Tudela en orden a considerar a estas instituciones, por su cercanía y configuración, como un espacio privilegiado para fortalecer las deterioradas funciones clásicas de las mismas –legislativa y de control–, así como para ensayar nuevas<sup>25</sup>. Este autor ha llegado a hablar de un *derecho al Parlamento*<sup>26</sup>. Más recientemente,

---

23 TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos - UBIJUS, Madrid, 2020, p. 125.

24 Vid. CEBRIÁN ZAZURCA, E.: «¿Puede el sorteo ser útil para el Derecho Constitucional?», en *Letras Libres*, 27 de noviembre de 2020 (<https://letraslibres.com/politica/puede-el-sorteo-ser-util-para-el-derecho-constitucional/>) (fecha de consulta: 10 de febrero de 2023).

25 TUDELA ARANDA, J.: «El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia», PÉREZ-MONEO, M., VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *loc. cit.* nota 15, pp. 115-143.

26 Vid. TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, pp. 312-334.

ha alertado acerca del peligro que para el principio de igualdad puede conllevar la puesta en práctica de algunas de las vías de participación articuladas por medio de los llamados *Parlamentos abiertos*<sup>27</sup>. Se trata, sin duda, de un riesgo que se debe procurar conjurar, si bien quizás no sea el mejor modo el tratar de limitar canales participativos, sino entender que cada vez –y esta es ya una reflexión que atañe también a otros instrumentos aquí analizados– tiene menos sentido establecer una división rígida entre participar por medio de representantes y las fórmulas de la llamada democracia directa o participativa; hablamos, al contrario, de una relación que «se plantea en términos no alternativos, sino complementarios»<sup>28</sup>.

Estimo que, a la hora de ensayar posibilidades de futuro, puede este ser un camino adecuado.

En relación con todo esto –y pensando sin duda en un ámbito más amplio que únicamente el aragonés–, quizás progresivamente debamos también vernos obligados a ensanchar los márgenes del derecho fundamental del artículo 23 CE.

Las Comunidades Autónomas continúan siendo un ámbito óptimo para la puesta en funcionamiento de fórmulas de profundización democrática. Que alguna de estas –u otras tantas posibles– lleguen o no a materializarse solo se sabrá, en su caso, en tal momento; pero se presentan aquí atendido el aliento participativo que –aun con carencias– informa a la norma estatutaria aragonesa y, por tal motivo, tratando de ser coherente con el mismo y de incidir en él.

---

27 TUDELA ARANDA, J.: *loc. cit.* nota 23, pp. 133-134.

28 CASTEL GAYÁN, S.: «La política pública de participación ciudadana», VV.AA., *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Gobierno de Aragón - Vicepresidencia, Zaragoza, 2010, pp. 831-859 (p. 834).