

**La participación directa del ciudadano en el Parlamento.
Una visión desde el ordenamiento constitucional español
(The direct participation of the citizen in the parliament.
An approach from the Spanish constitutional legal system)**

ENRIQUETA EXPÓSITO^o

Expósito, E., 2017. La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 993-1017. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3070311>



Resumen

La forma actual de entender el ejercicio de la representación está siendo 'respondida' por la institución parlamentaria; en especial, por las Asambleas de las Comunidades Autónomas. A pesar de que no es un proceso generalizado, muchas de ellas ya han aprobado importantes reformas en sus Reglamentos de organización y funcionamiento que institucionalizan canales de diálogo directo y bidireccional entre los representantes y los representados, a la vez que potencian la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio de las funciones que constitucional o estatutariamente se les encomiendan. El aspecto positivo es que su regulación permite quebrar con la imagen de un Parlamento 'blindado' a las demandas sociales. Tienen como propósito regenerar el vínculo entre representantes y representados y, desde esta perspectiva, se presentan como un instrumento al servicio de la democracia representativa.

Palabras clave

Participación; Parlamento; democracia participativa

El presente trabajo se inserta en el marco de las actividades del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) y del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad DER2015-68160-C3-3-P sobre Interacción entre Representación y Participación en la Producción Normativa.

^o Profesora titular de Derecho Constitucional. Dpto. de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho, Universitat de Barcelona. Miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo y co-investigadora principal del Proyecto MEC sobre Interacción entre Representación y Participación en la Producción Normativa. Ha trabajado sobre derechos de los ciudadanos y organización territorial. En la actualidad se ha especializado en temas de participación ciudadana. Entre sus publicaciones destacan: *Regulatory framework for local citizen participation: instruments of direct and participative democracy* (2012), *La apertura del procedimiento legislativo en España: participación de los ciudadanos y de los entes locales en la elaboración de las leyes* (2012), *Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa* (2013), *Las leyes de transparencia, participación, buen gobierno y gobierno abierto: ¿instrumentos útiles para hacer frente a la desafección ciudadana? La perspectiva legislativa autonómica* (2015), *Mayorías en el Estado constitucional* (2016) y *Calidad democrática en la producción normativa* (2017). Dirección: Av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. Email: exposito@ub.edu.



Abstract

The way to understand the representation is currently being contested from parliaments, especially by the Regional Assemblies. Actually, this is not a generalized dynamics, but many of them have adopted important reforms in its regulations, institutionalizing channels direct and two-way dialogue between representatives and represented. At the same time, is promoted the direct participation of citizens in the exercise of constitutional or statutory functions entrusted to them. This regulation is positive because break with the image of a Parliament armored against social demands. These measures are intended to regenerate the link between representatives and represented; as an instrument at the service of representative democracy.

Key words

Participation; Parliament; Participative Democracy

Índice

1. Contexto y planteamiento	996
2. ¿Por qué se reclama una participación ciudadana directa en el Parlamento? ...	997
2.1. Las razones	997
2.2. La finalidad principal: el fortalecimiento de la representación.....	999
3. ¿Cómo se ha hecho frente a estas demandas?.....	1001
3.1. Parlamento y transparencia	1003
3.2. Participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa	1005
3.3. Participación ciudadana en el ejercicio de la función de control y de impulso a la acción de los ejecutivos.....	1009
4. Reflexiones finales y propuestas de futuro	1010
Referencias.....	1012
Referencias normativas	1015

1. Contexto y planteamiento

Las actuales democracias se han consolidado sobre la base del concepto liberal de representación. A pesar de la existencia de matices que han impregnado la evolución de esta institución, puede afirmarse que son, todas ellas, democracias representativas que pueden funcionar con distintas formas de gobierno. La que acoge la Constitución española de 1978 es una democracia representativa que se articula bajo los parámetros del parlamentarismo. Partiendo de esta incuestionable premisa, durante décadas de vigencia del texto constitucional hemos vivido cómodamente asentados en la tan abonada concepción de que en nuestra democracia representativa el ciudadano –titular de la soberanía- participa a través de los representantes libremente elegidos. Y desde esta lógica, el Parlamento se erige en el ‘santuario’ de la participación ciudadana. Concepción que avala, en primer lugar, la Constitución al afirmar que “Las Cortes Generales representan al pueblo español” (art. 66). Del mismo modo, los Estatutos de Autonomía acogen literalmente esta formulación al aludir que sus Asambleas “representan al pueblo” de la Comunidad Autónoma.

Esta afirmación no desconoce que la Constitución también prevé mecanismos que, más allá de la representación, permiten, excepcionalmente, al ciudadano intervenir sin intermediarios en el proceso de adopción de decisiones vinculantes para la colectividad. Concretamente, por lo que se refiere al Parlamento: el derecho de petición (arts. 29 y 77 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y los referéndums de reforma de la Constitución o de aprobación o modificación de Estatutos de Autonomía –consultas, en todo caso, vinculantes, aunque su convocatoria no siempre es preceptiva en los procedimientos de revisión constitucional, ni está contemplada en todas las Comunidades Autónomas para la aprobación o modificación de sus Estatutos de Autonomía. No obstante su expresa previsión, todos estos cauces de democracia directa, como sabemos, aparecen regulados con un alcance muy restringido, incluso, residual. Y la práctica de todos ellos ha evidenciado que son, además de insuficientes, poco ‘participativos’.

El encorsetado panorama constitucional –que se reprodujo de una forma mimética en los Estatutos de Autonomía- ha favorecido el reclamo de otras vías de participación del ciudadano al margen de los tradicionales instrumentos de democracia directa, así como también de cambios en las instituciones para hacerlas más cercanas a los ciudadanos en cuyo nombre actúan. Y éste es un debate que ha trascendido de la Academia, incluso de los propios actores políticos, y se ha instalado con fuerza en la ciudadanía.

La respuesta a estas nuevas demandas se está ofreciendo desde las Comunidades Autónomas. Los ‘nuevos’ Estatutos de Autonomía han aumentado sus contenidos participativos. Alguno de ellos, incluso, eleva a la categoría de derechos del ciudadano su participación en el ejercicio de funciones parlamentarias, específicamente en el procedimiento de elaboración de las leyes (el de Cataluña, Andalucía, Aragón o Illes Balears), convirtiéndola en preceptiva y excluyéndola del ámbito de la discrecionalidad de la mayoría (Carrasco Durán 2014, p. 196). Pero sobre todo, ha sido el legislador el que más ha trabajado en esta dirección. Hoy prácticamente todas las Comunidades Autónomas –hayan o no reformado sus originarios Estatutos o adoptado otros en sustitución de los anteriores- han aprobado leyes que, con distinta denominación, tienen como objeto específico la ordenación normativa, entre otros, de la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana. Todas ellas presentan, sin excepción, un mismo propósito: cambiar la forma de gobernar o de adoptar las decisiones que vinculan a la colectividad. Tratan de sustituir la tradicional imagen de opacidad que irradiaba el aparato institucional y burocrático de la administración y del proceder de los gestores públicos, haciéndolos más abiertos, más transparentes, además de más cercanos a la ciudadanía, a sus intereses y necesidades.

Pero ¿qué sucede cuando trasladamos este discurso a la institución parlamentaria? ¿Podemos mantenerlo en identidad de términos? En esta sede nos encontramos con dos condicionantes previos que pueden, en cierta manera, modular nuestro enfoque.

De entrada, partimos de la premisa que el Parlamento es el órgano que representa al pueblo, sujeto titular de la soberanía y este mismo pueblo participa en el desempeño de sus funciones a través de los representantes que libremente ha elegido. Por esta razón, se entiende que las decisiones adoptadas por los representantes, en virtud del principio de mayoría, se imputan al representado. De ahí, expresiones tan arraigadas como la que concibe la ley como expresión de la voluntad popular (así, el Preámbulo de la Constitución). Pero, sobre todo, cuando nos referimos al Parlamento, a diferencia de la Administración (y del Gobierno), el principio que ha regido, desde siempre, su funcionamiento es la publicidad.

En un contexto como el descrito, en el que, por un lado, el Parlamento es concebido como el órgano que canaliza la participación a través de la representación y, por el otro, la publicidad de sus trabajos permite que la institución quede sometida permanentemente al escrutinio popular, ¿tiene sentido la participación ciudadana directa en su seno? Lejos de resultar una contradicción o una redundancia, se presenta, en la actualidad, como un instrumento al servicio del ejercicio de la democracia representativa. La 'apertura' del Parlamento a la ciudadanía, tanto desde una perspectiva orgánica (transparencia) como funcional (participación), constituye un factor de dinamización de la institución y no solo no contraría el principio de representación en el que se asienta la democracia representativa, sino que, por el contrario, lo enriquece y lo complementa. La posibilidad de que existan canales de comunicación entre el ciudadano y el parlamento favorece el conocimiento del primero respecto de la actividad del segundo y ésta, a su vez, hace posible la intervención directa posterior. Constituyen dos caras de una misma moneda: la transparencia aparece como premisa de la participación. Y esta última dota de un contenido material a la representación más allá del acto electoral, a la vez que acerca las decisiones a las necesidades e intereses de los representados.

Realizado el planteamiento inicial en este primer apartado, en el resto de epígrafes que integran este trabajo se expondrán las principales razones que llevan a reclamar esta participación, determinado la finalidad que pretenden conseguir (apartado segundo). Se examinarán, en el apartado tercero, cómo se ha hecho frente a estas demandas desde una perspectiva jurídica, diferenciando entre la actuación a favor de la transparencia –que se erige en la premisa de la participación– y los mecanismos a través de los cuales se articula esta intervención del ciudadano en el ejercicio de las funciones encomendadas por el ordenamiento constitucional a la institución parlamentaria. Concluiré con una serie de reflexiones finales que plantea el marco jurídico vigente.

2. ¿Por qué se reclama una participación ciudadana directa en el Parlamento?

2.1. Las razones

Nadie cuestiona que el presente es un momento en el que la idea de representación en la que se sustenta nuestra democracia está en crisis y está siendo seriamente cuestionada (Presno 2012a y 2014). No creo necesario abordar con pretensiones de exhaustividad este tema –sobre el cual existe una abundante literatura–, pero sí considero oportuno poner de manifiesto alguno de los muy diversos factores que la han favorecido en el actual marco de un Estado social y democrático de derecho.

En la esencia del concepto liberal de representación, el representante es un ciudadano con un elevado nivel intelectual que está en disposición de conocer y comprender la realidad y dar respuesta a los problemas que se plantean, tratando de satisfacer en su decisión el interés general. Se evoca, de esta manera, un

Parlamento ilustrado en una sociedad con altos índices de analfabetismo. Hoy día, los ciudadanos estamos cada vez más y mejor formados, lo que ha propiciado que seamos capaces de comprender, por nosotros mismos, la realidad que nos rodea e incluso tener nuestro propio criterio en muchas cuestiones, lo cual provoca que exijamos –normalmente de manera implícita- a los representantes respuestas que entendemos mejor combinan nuestro interés particular con el bienestar general.

Por otra parte, la vocación de servicio público o la conciencia de servidor público parecen estar cada vez menos presentes en los representantes. Han sido sustituidos por un perfil eminentemente profesional con el consiguiente afán de permanencia en el cargo que se ha convertido en su medio de vida. Y desde esta concepción se tiende fácilmente a olvidar, o relegar a un plano muy secundario, que los representantes están nombrados por los ciudadanos para servir a esos mismos ciudadanos. Por el contrario, es cada vez más intenso el convencimiento que el representante prioriza el interés del partido, que es el que puede garantizar su inclusión en las listas electorales.

Los anteriores son factores que, por sí mismos, generan incredulidad en la ciudadanía provocando el cuestionamiento de la representación que desempeñan los políticos. Ésta, no olvidemos, es una idea que se asienta en la confianza. De esta forma, como afirma Martínez (2016, p. 3), “el mandato representativo tiene fuerza cuando el ciudadano se siente protegido en sus intereses depositando su alícuota parte de poder en unos representantes que van a velar por ellos, lo que a él le permitirá desentenderse del día a día de la toma de decisiones y volcarse en sus quehaceres diarios”.

A estos efectos, resulta, igualmente, incuestionable el excesivo papel protagónico que han asumido los partidos políticos en el desempeño de la función constitucional de ser el “instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 de la CE). Rol que ha provocado serias distorsiones en el funcionamiento real de la democracia representativa convirtiéndola, *de facto*, en una democracia de partidos con consecuencias en el funcionamiento de todas y cada una de las instituciones. Concretamente por lo que se refiere a la institución parlamentaria, ha contribuido a percibirlo como un “Parlamento de partidos” (Sáenz 2008) y, desde esta lógica, en una institución lejana, rígida y blindada a la ciudadanía, parece actuar intereses partidistas muy apartados o incluso contrapuestos, en muchas ocasiones, de las necesidades de esa misma ciudadanía en cuyo nombre está llamado constitucionalmente a actuar.

Consecuencia de esta ‘transformación’ es la ‘contaminación’ que afecta al ejercicio de funciones parlamentarias desalojándolo de la posición de preeminencia que debe ocupar en nuestro sistema institucional. En este sentido, es notorio el desplazamiento del centro de adopción de decisiones: del Parlamento, como institución, a los partidos, como actores del proceso político, con el consiguiente aumento de la opacidad en el proceso de adopción de decisiones. Son estos mismos partidos los que, en definitiva, determinan la actuación gubernamental, a la vez que manipulan el ejercicio de las funciones parlamentarias. Sólo por aludir a algunas de ellas nos centraremos en la legislativa, en la de control político al ejecutivo y en la de nombramiento de autoridades. En la primera de ellas, que es la que asigna la centralidad a la institución parlamentaria en una democracia representativa –en la que los ciudadanos a través de sus representantes se dotan de un ordenamiento–, se tiende a hurtar el debate público y la publicidad que lo acompaña (Presno 2015) cuando no se convierte en una función de mera ratificación de las iniciativas del Gobierno. Afirmación, esta última, que se pone de manifiesto en el hecho de que la mayoría de las leyes que se aprueban son el resultado de una iniciativa gubernamental o, incluso, se agrava con el uso abusivo de la técnica de legislar por Decreto Ley y su convalidación posterior (Presno 2014). Y si nos centramos en la segunda de las funciones, constatamos cómo el Parlamento ha dejado de ser un órgano de control del ejecutivo para pasar a

convertirse, en el mejor de los casos, en el lugar, en el escenario institucional más relevante en el que debe producirse ese control (Blanco 2000, p. 34) que ha cambiado, incluso de sujetos: es la minoría (oposición parlamentaria) la que fiscaliza la acción de la mayoría (cada vez más acrítica con el Gobierno) y solo a través de ésta puede controlar al Ejecutivo. Y por lo que respecta a la función de nombramiento constituye, como afirma Miguel Ángel Presno (2000, p. 175) el campo en el que mejor se manifiesta la distorsión que ha provocado la lógica de los partidos en el funcionamiento del Parlamento: el reparto de cuotas entre los distintos partidos impone la fuerza de la mayoría en perjuicio de la capacitación o las cualidades técnicas o profesionales de la persona que es candidata a desempeñar el cargo.

Y por último, la crisis económica. Si bien no ha sido una de las causas directas del cuestionamiento institucional, sí que ha convertido, como señala Alguacil (2013, p. 151), en insostenibles algunas de las deficiencias del funcionamiento de la democracia representativa que, en tiempos de bonanza eran contempladas con una relativa indiferencia. Nos ha mostrado con toda su crudeza la generalización de un sentimiento de descontento de la ciudadanía. Ciudadanía que asiste a la regresión de los logros consolidados en el Estado social en los tiempos de prosperidad económica y que cuestiona cada vez más la incapacidad de sus representantes y gestores públicos para hacer frente a su desmantelamiento progresivo.

Todo lo anterior ha puesto en primera línea la necesidad de una nueva forma de gobernar, fundamentada no solo en un buen gobierno basado en la transparencia y la participación –dotando, en cierta manera, de un “estatus público a los intereses organizados” (Maestro Buelga 1991, p. 93)-, sino también en un gobierno ‘ético’ (Pérez Francesch 2012, p. 465). Éste es, además, un imperativo que no solo afecta a la administración, sino que también se proyecta con fuerza en el Parlamento y en todos y cada uno de sus integrantes a los que se reclama una nueva forma de ejercer la representación en el ejercicio de este gobierno más transparente, más participada, más ética y más responsable. Y es que, como diagnosticaba José Tudela (2013, p. 94), en la base de todas las críticas “se encuentra la convicción de que ni el Parlamento como institución, ni la democracia representativa como modelo, han logrado adaptarse a los intensos cambios sociales sucedidos en los últimos años”, señalando que, precisamente, el reto del legislador, está en acometer las reformas necesarias que vuelvan a acomodar a la institución parlamentaria en el lugar que le asigna la Constitución.

2.2. La finalidad principal: el fortalecimiento de la representación

El modo en cómo se está dando respuesta normativa a las demandas de participación ciudadana –objeto de examen en el siguiente apartado- nos lleva a descartar que esta participación se presente como un mecanismo que promueva un modelo alternativo a la representación: no se pretende sustituir la capacidad de decisión, sino todo lo contrario.

Con carácter general, la participación sirve, en la actualidad, a dos finalidades. Ambas están estrechamente vinculadas a los usos más comunes que se identifican en dicho vocablo y que Manuel Medina (2011, pp. 292-293) reconduce a dos perspectivas: una más pragmática, en la que la participación se concibe como un simple medio para conseguir un fin; y otra más política, en la que se entiende a la participación como un fin en sí mismo al permitir el acceso a las instituciones (y a los recursos) a aquellos grupos y movimientos sociales habitualmente excluidos de los mismos. Una y otra aparecen necesariamente entrelazadas en esta sede.

Los mecanismos de intervención ciudadana en el Parlamento, precisamente porque permiten la interacción directa entre los representantes y la ciudadanía (Expósito 2012, p. 593), sirven a una mejora de la representación: la completan (Larios 2003, p. 80) y refuerzan, desde una perspectiva material, los elementos democráticos del sistema representativo (Castellá 2001, p. 100). El acceso del

ciudadano al Parlamento, con la consiguiente facultad de intervenir en el ejercicio de sus funciones, posibilita alcanzar una nueva forma de desempeñar la función representativa que se encomienda a dicha institución: más abierta y más próxima a los intereses y las necesidades y problemas reales de la ciudadanía a quien se representa y en cuya virtud se adoptan estas decisiones que expresan esta voluntad general. Se recupera, de esta manera, la idea expuesta por Hans Kelsen (1977, pp. 49-50) según la cual "la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era".

En definitiva, lejos de ser una redundancia, el incremento de mecanismos participativos en el Parlamento se dirige a dos propósitos del todo esenciales en el actual estado de 'crisis' de nuestra democracia.

El primero, es el de regenerar el vínculo entre representantes y ciudadanía porque la legitimidad de acción es parte inherente del sentido mismo de la representación. Sin ella se pierde el sentido democrático del proceso de adopción de decisiones.

No se trata de reconocer que la participación contribuya a dotar de mayor legitimidad de las decisiones del legislador. Éstas son legítimas en la medida que provienen del órgano que representa la soberanía y han sido adoptadas de conformidad con las exigencias del principio democrático. Se pretende, por el contrario, incidir en los elementos que, desde una óptica material, cuestionan esta legitimación –formal y jurídica- provocando el descontento con el funcionamiento del sistema y el desapego respecto de sus principales instituciones, incluida el Parlamento. No olvidemos que la representación es política (entendida como adjetivo). Y la política (concebida como sustantivo) parte de la existencia de un conflicto entre diversos intereses en cuya resolución se implica una autoridad determinando cuál/es de ello/s se prioriza o se hace valer. Y para resolver el conflicto entre estos intereses presentes, todos ellos deben ser conocidos. La participación directa de los 'afectados' o 'interesados' en la decisión se presenta, en este contexto, como el mejor mecanismo que permite dicho conocimiento, a la par que favorece incrementar el grado de aceptación de la decisión. Ernst W. Böckenförde (2000, p. 146), recuerda que la decisión, lejos de ser cuestionada por la ciudadanía, genera convicción sólo cuando esta misma ciudadanía considera que sus "representantes tratan y resuelven las cuestiones que afectan a su convivencia y lo hacen de un modo que (...) permite y hace surgir una identificación con esa forma de tratar y decidir tales cuestiones". Idea que nos sitúa irremediabilmente en el plano de la legitimidad de acción.

A esta idea se añade otra ulterior que, en muchas ocasiones, tiende a ser obviada. El Parlamento si bien es el órgano que se integra por los representantes del pueblo, entendido este como cuerpo electoral (que es el único llamado a elegirlos), debe representar, como institución, a toda la sociedad, en la medida que sus decisiones deben ser acatadas por todos. En esta sede, la participación ciudadana se presenta como un instrumento de inclusión e integración democrática de todos los colectivos que pueden considerarse excluidos o sientan que sus intereses no se encuentren suficientemente representados por la conformación de las mayorías resultantes del acto electoral (Maestro Buelga 1991 p. 93, Presno 2012b p. 87, Castillo 2015 p. 142). Cobraría, así, pleno sentido el concepto de participación política entendido como la participación del individuo en la formación de voluntad de la comunidad política a la que pertenece, esto es, del interés general que "se traduce en la posibilidad de decidir sobre el contenido de las normas jurídicas y decisiones políticas fundamentales a las que se encuentran sometidos" (Pérez Alberdi 2013, pp. 45-46).

Por este motivo, la anterior es una función que cobra mayor trascendencia en el procedimiento legislativo en el que la participación directa de los afectados o interesados por la ley encuentra un fácil acomodo en el pluralismo que lo caracteriza (Larios 2008, p. 185), en la medida que tiende a satisfacer "la

necesidad de complementar los intereses generales que representa el Parlamento con los intereses sectoriales” o específicos “de los que son titulares determinados colectivos” (Larios 2003, pp. 301 y 325), proporcionándole una mayor transparencia (García-Escudero 2006, p. 400 y Carrasco Durán 2014, p. 183). Se favorecería, además, que el Parlamento cumpla realmente con la función que está llamado a desempeñar en el conjunto institucional: canal de relación e integración de la ciudadanía en el Estado (Capo 1983, pp. 41 y 43), devolviéndole su posición de centralidad en nuestro sistema parlamentario, especialmente frente al Gobierno (Castellá 2013, p. 210).

Nuevamente esta afirmación enlaza con el segundo de los propósitos de la participación directa del ciudadano en el Parlamento: la de restituir a la institución su propia esencia en tanto que órgano de deliberación. Se evoca, de esta manera, la imagen del ágora o la *ekklesia* de las originarias democracias en las que lo importante no era tanto adoptar la decisión sino la deliberación (De Romilly 1975 y 1997): el debate público y contrastado de las diferentes posiciones presentes. No debemos olvidar que la voluntad general que expresa el Parlamento en sus decisiones no es, únicamente, la voluntad de la mayoría. La mayoría es el recurso que se utiliza para adoptar la voluntad general. Y para llegar a esa voluntad general es absolutamente necesario un proceso de confrontación de las voluntades individuales, de los diferentes intereses presentes. Por esta razón, la necesidad de escuchar a los afectados debe situarse en el proceso deliberativo que precede a la adopción de decisiones por los representantes (Martínez 2016, pp. 6 y 15).

La intervención ciudadana en esta fase, por tanto, contribuye a restituir la publicidad en la discusión (Cuesta 2008, p. 42), a la vez que diluye alguno de los efectos perversos que, para esta publicidad que debe caracterizar el procedimiento de adopción de decisiones, genera la cada vez más consolidada tendencia a solapar la discusión pública por la negociación entre los líderes de los distintos grupos parlamentarios (García-Escudero 2006, pp. 46-50 y Carrasco Durán 2014, p. 181). Amén de contribuir a que esa voluntad sea respetada, aunque pueda resultar contraria a alguna de las posiciones que han tomado parte en la deliberación, precisamente porque se ha tenido la oportunidad de participar en su construcción. Coincido, en este sentido, plenamente con Castellá (2013, p. 210) cuando afirma que “solo si se afianza el carácter deliberativo del Parlamento mediante la relación de necesaria complementariedad de las formas de democracia participativa con las instituciones de democracia representativa y parlamentaria, los ciudadanos podrán dejar de ser, durante el periodo que dura la legislatura, meros espectadores de la vida pública”.

3. ¿Cómo se ha hecho frente a estas demandas?

No creo que sea una obviedad recordar que llevar “a la sociedad al Parlamento” –parafraseando a García-Escudero (2015, p. 183)-, sea la panacea de todos los males que aquejan la democracia representativa. Es una de las soluciones posibles, pero no la única, ni la principal. La respuesta normativa que exige la resolución de algunos problemas debe venir acompañada, necesariamente, por otros cambios de cultura o ética política, algunos de las cuales, dicho sea de paso –y sin ánimo alguno de acometer en este trabajo su análisis-, ya han sido acogidas por los propios Parlamentos a través de Códigos éticos o de buen gobierno (p.e. Parlamento de Cantabria) –siguiendo el ejemplo del Parlamento Europeo que cuenta, desde el 1 de enero de 2012, un Código de conducta de los diputados en materia de intereses económicos y conflictos de intereses. Incluso, en algunos casos, están siendo contempladas en los propios Reglamentos parlamentarios, bien de forma expresa (p.e. en el del Parlamento de Cataluña cuyo art. 15 dispone que son de aplicación a los diputados, con carácter general, los principios éticos y las reglas de conducta establecidas para los altos cargos por la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y otorga competencia a la Comisión de Reglamento para elaborar y aprobar un código de

conducta en que deben aparecer reguladas, como mínimo, “las situaciones de conflicto de intereses, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de incompatibilidades y de las declaraciones de actividades y de bienes, y el procedimiento y las consecuencias en caso de incumplimiento”), bien por remisión a las disposiciones legales que lo regulan en las leyes de transparencia, acceso a la información, buen gobierno o gobierno abierto (p.e. Reglamento de la Asamblea de Extremadura cuyo art. 34 contempla la obligación de los diputados de cumplir con los principios éticos y de actuación que la ley del Gobierno abierto de esa misma Comunidad Autónoma exige a los cargos públicos). La recepción de estos principios éticos en una disposición de carácter normativo no deja de producirme una cierta desazón en la medida que si bien todos ellos deben presidir la actuación de los parlamentarios en tanto que representantes, su positivación no deja de poner de manifiesto el descrédito y la desconfianza de la ciudadanía respecto de los cargos que ejercen funciones públicas. Por esta razón, y al margen de la limitada eficacia que puedan tener, coincido plenamente con García-Escudero (2015, p. 216) en identificar en ellos un objetivo más pedagógico que encierra un compromiso de cambio con las miras puestas en restituir a la clase política su prestigio.

No obstante, ciñéndonos a un plano estrictamente normativo, el afán por dar respuesta al interrogante planteado en el título de este apartado desde la estricta perspectiva de la participación ciudadana, ha impulsado la aprobación de leyes, en especial, en el ámbito subestatal que, entre otros aspectos, acogen la participación ciudadana como uno de los elementos en los que se articula esta nueva forma de gobernar más transparente, más abierta y en consecuencia, más ‘accesible’ a la ciudadanía.

Son leyes que, como analiza el trabajo de M^a Reyes Pérez Alberdi (2017) tienen como objeto específico la participación ciudadana (Comunitat Valenciana, 2008 – derogada en la actualidad; Canarias y Guipúzcoa, 2010; Cataluña, 2014 y Galicia, 2015). O, desde una perspectiva más amplia, regulan la transparencia, buen gobierno, la buena administración o el Gobierno abierto (Galicia, 2006; Illes Balears, 2011; Navarra, 2012; Extremadura, 2013; Andalucía, Canarias, Cataluña, La Rioja y Región de Murcia, 2014; Aragón, Castilla y León y Comunitat Valenciana, 2015). En todas ellas, la participación constituye uno de los elementos esenciales en los que se articula esta nueva forma de gobernar.

El destinatario de todas estas normas son, principalmente, los ejecutivos de las Comunidades Autónomas y el alcance de sus previsiones se limitan, por tanto, a su ámbito de actuación y decisión. Solo en puntuales ocasiones, cuando aluden a la iniciativa legislativa popular o a la exigencia de transparencia, también se proyectan en el Parlamento.

Estas parcas alusiones no han constituido, sin embargo, un obstáculo para que se hayan adoptado distintas iniciativas que posibilitan la apertura y accesibilidad de la institución a la ciudadanía, principalmente a partir de las potencialidades que facilitan las nuevas tecnologías que generan un nuevo principio que articula la relación entre el Parlamento y la ciudadanía: el de la permeabilidad (Tudela 2002, p. 135). Iniciativas que, en muchos casos, han venido acompañadas por la puesta en marcha de procesos de reforma de los Reglamentos parlamentarios, en especial, de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que han culminado, en casi todas ellas, con la aprobación –y la consiguiente incorporación en su articulado- de nuevas disposiciones con dos propósitos esenciales. Por una parte, ofrecen cobertura normativa expresa al denominado Parlamento abierto –adecuando la exigencia de transparencia, también, en el funcionamiento de esa institución-. Y, por la otra generan ‘nuevos’ derechos de participación (Cuesta 2008, p. 301) o les dotan, en el caso de que sean previstos en los Estatutos de Autonomía, del oportuno desarrollo normativo, refiriéndolos al ejercicio de las funciones parlamentarias, no sólo la legislativa, sino también la de control o la de impulso. Incluso, más allá de estas previsiones, alguna Comunidad Autónoma ha dispuesto

la existencia de canales de interacción entre representantes y ciudadanos que, si bien no tienen proyección específica en el procedimiento legislativo, ofrecen una gran potencialidad como mecanismo de 'diálogo' y de influencia en el desempeño de la representación. Es el particular caso de Extremadura: la ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno abierto, prevé la realización de Debates Públicos, al margen de los parlamentarios y los electorales, entre los presidentes de los grupos parlamentarios y/o los diferentes integrantes de los mismos y en los que se ofrece la posibilidad de que intervengan otras fuerzas políticas y sociales representativas en la Comunidad Autónoma, así como los ciudadanos.

3.1. Parlamento y transparencia

Uno de los principios que tradicionalmente ha caracterizado la actuación de la institución parlamentaria es, como se ha señalado, la publicidad de sus trabajos. Si éste constituye el punto de partida: ¿por qué exigir la transparencia del Parlamento? ¿Qué es lo que aporta la transparencia al tradicional principio de publicidad? La respuesta a ambos interrogantes radica en ofrecer un nuevo planteamiento de la relación ciudadanía y Parlamento. Mientras que la publicidad se entiende como la divulgación o difusión, por distintos medios, de información; la transparencia añade un plus: sólo cuando se da publicidad, los ciudadanos pueden conocer y es, precisamente, este conocimiento el que posibilita la participación en las tareas parlamentarias y la fiscalización de los representantes que están llamadas a desempeñarlas. En definitiva, la transparencia se erige en un fin de la acción pública cuya consecución se logra a través del cumplimiento del deber de informar (que subyace en el principio de publicidad), del ejercicio del derecho de acceder a la información y de la previsión de instrumentos para hacer efectiva la participación y la rendición de cuentas. Desde esta lógica, resulta clara transformación del papel que está llamado a adoptar el ciudadano, que deja de ser considerado como un mero receptor o consumidor (pasivo) de la información publicitada y pasa a ser concebido como un sujeto activo en la vida parlamentaria.

Desde una perspectiva institucional, se comprueba que tanto las Cortes Generales como los Parlamentos de las Comunidades Autónomas han acomodado sus páginas web a estas nuevas exigencias derivadas del principio de transparencia (Gonzalo Rozas y Caverro Cano, 2013, p. 221). Todo ellos se han dotado de un específico acceso ('Buzón del ciudadano', 'Parlamento abierto' o 'Portal de Transparencia'), a través del cual, con mayor o menor facilidad, se facilita a la ciudadanía, entre otros aspectos, información y documentación diversa (normativa o jurídica, económica, presupuestaria y contractual o institucional y organizativa –o, en el concreto caso del Parlamento balear, también de los programas electorales de los partidos que constituyen grupos parlamentarios-) y se da cuenta de las diferentes actividades parlamentarias, incluidos los debates, y de las tramitaciones legislativas en curso, permitiendo, además, consultar o participar a través del envío de sugerencias, aportaciones o quejas (García-Escudero –2015, p. 183– se ha pronunciado sobre el escaso éxito que, hasta el momento, han tenido estas vías telemáticas sobre su utilidad hasta el momento).

Desde una óptica estrictamente normativa, se puede afirmar que en general, son escasas y puntuales las referencias a la institución parlamentaria como sujeto obligado por la normativa sobre transparencia y acceso a la información. De entrada, la ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, identifica al Congreso de los Diputados y al Senado y, por extensión, a las Asambleas Legislativas de las CCAA como sujetos obligados por la ley "en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo". Esta lacónica referencia se justifica en el entendimiento de que son sus respectivos Reglamentos los que deberán regular cómo se traduce esta exigencia en lo concerniente al funcionamiento de la institución (así se evidencia con la expresa remisión a esta norma en la Disposición Adicional Octava de la ley estatal).

Esta técnica de remisión al Reglamento parlamentario ha sido, por otra parte, el modelo seguido por la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de la transparencia. Nada, a mi juicio, hubiera obstado para dotar de un contenido más tangible a estas previsiones legales referidas al Parlamento. Y, en este sentido, creo que constituyen buenos ejemplos las previsiones que al respecto contienen la ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y la ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. En ambas, la genérica remisión anteriormente referida, se completa con la enumeración de principios y obligaciones que reclama a la regulación de sus respectivos Reglamentos. Así, las leyes autonómicas exigen, entre otros, que las normas de organización y funcionamiento de sus respectivas Asambleas desarrollen o promuevan mecanismos de participación activa de los ciudadanos en la actividad legislativa y prevean la creación de un portal de transparencia; faciliten: “el acceso de los ciudadanos a la información y documentación parlamentarias”, la “información relativa al cumplimiento de las obligaciones de los diputados y de los altos cargos en materia de incompatibilidades, declaraciones de actividades y bienes y otras obligaciones y deberes relativos a su estatuto, así como sobre sus retribuciones”, “el acceso público a los currículums de las personas propuestas para ocupar cargos públicos cuyo nombramiento es competencia del Parlamento” a la vez que contemplen “un sistema de garantías propio” para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones que “debe incluir, como como mínimo la creación de un órgano de reclamación” inspirado en los principios acogidos en la ley.

Bajo la premisa que deben ser las propias Cámaras parlamentarias las que adopten previsiones específicas que adecuen su funcionamiento a las exigencias de la transparencia, el marco regulador vigente es todavía muy desigual: alguna de ellas se han dotado de normas internas específicas en la materia y muy pocas han incorporado en sus Reglamentos disposiciones relativas a la transparencia.

Entre las primeras, cabe citar el Parlamento de Andalucía cuya Mesa aprueba, en diciembre de 2012, una Declaración institucional de adhesión a la Declaración sobre transparencia parlamentaria adoptada en Roma en septiembre de ese mismo año y en junio de 2014, las normas relativas al derecho de acceso a la información. Igualmente, tanto el Senado como el Congreso de los Diputados han adoptado normas de similar calado: el Acuerdo de la Mesa del Senado, de 2 de diciembre de 2014, regula el derecho de acceso a la información y el Acuerdo de la Mesa del Congreso, de 20 de enero de 2015, procede a dar “aplicación a las disposiciones de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo”.

En el segundo de los supuestos, también cabría hacer una diferenciación entre aquellos Reglamentos parlamentarios que aluden en su articulado a la transparencia de forma escueta o puntual, de aquellos otros en los que esta exigencia aparece regulada. En los primeros, la lacónica referencia a la transparencia se realiza, bien para atribuir expresamente a la Mesa la competencia para aprobar normas y adoptar las medidas necesarias para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública (*vid.* el art. 36.1.g del Reglamento del Senado –reformado en junio de 2014- o el art. 66 *bis* del Reglamento del Parlamento de Andalucía –reformado en noviembre de 2014-); bien para reconocer la transparencia como uno de los ‘Principios que rigen el funcionamiento del Parlamento’ junto con los de “agilidad, inmediatez, publicidad e igualdad de derechos” (*vid.* el art. 120 del Reglamento del Parlamento de Extremadura –objeto de reforma en marzo de 2015-).

En este contexto normativo, el salto cualitativo lo ofrecen los segundos Reglamentos mencionados, aquellos en los que la transparencia es objeto de una

regulación sustantiva. Es el caso de los Reglamentos del Parlamento de Canarias, de Les Corts de la Comunitat Valenciana y del Parlament de Catalunya. Todos ellos han incorporado en su articulado, tras las reformas acometidas en todos ellos en el año 2015, una ordenación específica.

El Reglamento de la Asamblea canaria dedica su Título XXIII a la 'Transparencia' en el que además de aludir a aspectos de organización y funcionamiento del Comisionado de Transparencia y Acceso a la información Pública creado por la ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Reglamento reproduce (art. 210) las previsiones que ya aparecían en la disposición adicional cuarta de la referida ley, habilitando a que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, a que adopte la normativa reguladora del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública de la Cámara.

Los Reglamentos del Parlament de Catalunya y de Les Corts de la Comunitat Valenciana son más prolijos. Así, el Texto Refundido del Reglamento del Parlament de Catalunya, aprobado por la Mesa de dicha Cámara en julio de 2015, incorpora un nuevo Título VI regulador 'De la transparencia en la actividad parlamentaria' en el que se explicita el contenido de la 'Política de transparencia' (art. 204) y se regula el 'Portal de Transparencia' (art. 205) y se ofrece cobertura normativa al 'Parlamento abierto' (arts. 222 a 226). Igualmente, el Reglamento concreta la información que es objeto de publicidad (art. 207), así como los límites a la obligación de transparencia (art. 208); contempla el derecho de acceso a la información pública y regula su ejercicio (arts. 212 y 213) y límites (art. 209 a 211). Finalmente, se dispone un régimen de garantías en el que se prevé, mediante la suscripción de un convenio, la competencia de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la información Pública, prevista en la ley 19/2014, de 29 de diciembre, "para resolver las reclamaciones de los ciudadanos contra las denegaciones del derecho de acceso acordada por el Parlamento" (art. 215).

La última reforma del Reglamento de Les Corts valencianas, aprobada en noviembre de 2015, también dedica el Capítulo XI del Título IV, relativo al 'Funcionamiento de las Cortes', a la regulación del Portal de Transparencia en el que se dispone la información que, con carácter preceptivo, debe aparecer en el mismo así como el mandato de "habilitar un mecanismo por el cual la ciudadanía podrá solicitar acceder a la información que no haya sido publicada en el portal de la transparencia" (art. 110 *ter.*). Mecanismo que, en todo caso, deberá ir dirigido a la Mesa que es órgano competente para regular dicho procedimiento (art. 110 *ter.8*).

3.2. Participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa

La participación ciudadana en el ámbito legislativo constituye, con diferencia, la que más trascendencia adquiere en relación con el resto de funciones parlamentarias. La conexión entre voluntad popular y ley está en la base de toda democracia: el ejercicio del poder por parte del pueblo soberano, a través de sus representantes, tiene su máximo exponente en la adopción de leyes que, situadas en un eslabón inmediatamente inferior a la Constitución, vinculan a todos los ciudadanos y someten la actuación del resto de poderes. Tiene razón José Tudela (2013, p. 98), cuando afirma que "pensar sobre la inserción de la participación ciudadana en el procedimiento legislativo es, necesariamente, pensar sobre los vínculos que existen entre estas dos instituciones". De ahí que, para este mismo autor, "reflexionar conjuntamente sobre Parlamento y ley debe servir al objetivo único y último de reforzar las estructuras democráticas, de reforzar la posición del ciudadano como agente fundamental, activo y pasivo de la acción política y de contribuir a devolver a la política toda la posición que nunca debió dejar en el camino".

Por este motivo, seguramente la intervención del ciudadano no haya sido un elemento ajeno o extraño al ejercicio de la función legislativa, ni su regulación –

constitucional, estatutaria o normativa- es novedosa, como ocurre con la participación en el ejercicio del resto de funciones que está llamado a desempeñar el Parlamento. La propia Constitución –y los Estatutos de Autonomía- la admitía en su fase preliminar con la iniciativa legislativa popular, concebida *ex constitutione*, como un instrumento de democracia directa cuyo ejercicio amparaba el derecho fundamental de participación política del artículo 23 de la CE. Cuestión distinta es que en su desarrollo normativo hasta hace una década aproximadamente, el legislador –tanto el estatal, como los autonómicos que reprodujeron miméticamente el modelo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular- la convirtiera en un cauce de mero impulso de la acción legislativa del Parlamento, relegando su efectividad a un instituto más propio de la democracia participativa (Biglino 1985 y 1987).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la operatividad que en esta sede tiene el ejercicio del derecho de petición. No en vano el Tribunal Constitucional recordaba, en la STC 108/2011, de 20 de junio (FJ 3), que la petición es un “derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los Parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las Cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda *la petición puede estimular la actividad parlamentaria*, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo, o *incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas* (el resaltado es propio). Un buen ejemplo de ello es la proposición de ley de reforma constitucional que la Junta General del Principado de Asturias ha presentado en el Congreso en sendas ocasiones, en octubre de 2014 –durante más de un año que quedaba para finalizar la X Legislatura durmió el ‘sueño de los justos’- y en enero de 2016.

Y en el procedimiento legislativo, a pesar de que no se acogía de forma expresa, se había utilizado las disposiciones de los Reglamentos parlamentarios que contemplaban la posibilidad de solicitar, en Comisión, comparecencias de personas que, por su capacitación técnica o profesional (art. 44 del Reglamento del Congreso y art. 67 del Reglamento del Senado –cuyas previsiones fueron reproducidas en los reglamentos de las Asambleas autonómicas-), podían asesorar los trabajos de las Cámaras, para canalizar, también, las audiencias a todo tipo de organizaciones sociales y entidades ciudadanas que resultaran afectadas por la tramitación de la ley.

En el panorama normativo someramente descrito constituye un revulsivo la adopción, a mediados de los años dos mil, de nuevos Estatutos de Autonomía en los que se incrementa su contenido participativo (Expósito 2007 y Pérez Alberdi 2008). Concretamente por lo que se refiere a la participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa, los nuevos Estatutos (salvo los de la Comunitat Valenciana y el de Extremadura) conciben la iniciativa legislativa popular como un específico derecho de participación del ciudadano. En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluso, se extiende al procedimiento de reforma estatutario posibilitando que un número significativo de ciudadanos catalanes con derecho de voto pueda presentar un texto de reforma del Estatuto de Autonomía en el Parlament de la Comunidad (arts. 222 y 223 del EA). Además, debe resaltarse que, en algunos Estatutos, se amplía el alcance de este derecho de participación ciudadana refiriéndolo también al procedimiento legislativo: así, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 29.4), Andalucía (art. 30.1b), Illes Balears (art. 15.2b) y Aragón (art. 15.2) acogen, en similares términos, el derecho de sus ciudadanos a participar directamente o por medio de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezcan las leyes o los propios reglamentos parlamentarios.

El cumplimiento de estas previsiones estatutarias ha obligado a los legisladores de las Comunidades Autónomas a adaptar sus respectivos ordenamientos, con la aprobación de leyes o la reforma de las ya existentes. Pero no sólo, como sea señalado, han sido las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos de Autonomía las que han actuado en esta dirección. El proceso se ha ido generalizando, con algunas diferencias –como examinaremos- a todas las Autonomías y afecta, con mayor lentitud, también a la normativa estatal.

En este contexto, no debemos obviar, no obstante, que, desde una perspectiva meramente institucional, ya se ha señalado que todos los parlamentos han ido adecuando su página web a fin de facilitar un diálogo entre representantes y ciudadanía. Y en algunos de ellos se crean canales específicos que posibilitan la participación ‘telemática’ del ciudadano en el proceso legislativo. En este sentido son destacables, entre otras, iniciativas como las que han puesto en marcha los Parlamentos de Galicia (Legisla con Nosotros), del País Vasco (plataforma ADI), de Cataluña (Escó 136) que permiten a los ciudadanos de estas CCAA remitir aportaciones y sugerencias sobre las propuestas legislativas en tramitación, tenga o no cobertura normativa expresa esta participación (caso del País Vasco).

Si nos ceñimos a la óptica puramente normativa son varias, y de muy diferente alcance, las novedades que se han ido introduciendo en el ordenamiento, en especial el de las Comunidades Autónomas. De entrada, muchas de ellas ya contemplan expresamente en los Reglamentos de sus respectivos Parlamentos estas comparecencias de “corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados” (es el caso de la Junta General del Principado de Asturias, de la Asamblea de Extremadura, de Les Corts de la Comunitat Valenciana o de los Parlamentos del País Vasco y de Canarias).

Pero el grueso de las reformas que posibilita la participación del ciudadano en el ejercicio de la función legislativa se centra, básicamente, en dos ámbitos: por un lado, están destinadas a reforzar dicha intervención en el ejercicio de iniciativas legislativas populares; y, por el otro, la contempla al margen de dicha institución.

3.2.1. El fortalecimiento de la iniciativa legislativa popular

Por lo que respecta a la iniciativa legislativa popular, señalaré de forma esquemática –remitiendo su detallado análisis al trabajo de Patricia García Majado (2017)- las principales novedades que tienden a potenciarla como un verdadero mecanismo de participación ciudadana. En primer lugar, por lo que se refiere a su tramitación, a la previsión de no considerar caducada la iniciativa legislativa popular cuando finalice la legislatura, las modificaciones de la normativa reguladora de dicha iniciativa añade la obligatoriedad de que una vez admitidas y cumplidos con todos los requisitos, deba someterse a la toma en consideración (o al debate de totalidad, en Cataluña) con la fijación, a tal efecto, de un plazo máximo para su inclusión en el orden del día (Estado y Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Aragón, Castilla y León, Galicia y Comunitat Valenciana). Con esta previsión no sólo se amplía el alcance o la operatividad de este instituto, sino que se viene a transformar su significado: del derecho de presentar iniciativas legislativas al derecho a que se discutan públicamente en el Pleno. El Parlamento sigue siendo soberano para decidir cuáles se tramitan y, por tanto, queda incólume, la función legislativa que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen en exclusividad. Pero esta ‘soberanía’ en la decisión no lleva aparejada la facultad de hurtar el debate cuando éste es propuesto cumpliendo todas las exigencias constitucionales y legales.

Por otra parte, se va generalizando progresivamente la posibilidad de que representantes de la comisión promotora de la iniciativa popular intervengan, para su defensa, en el debate de toma en consideración (o de totalidad, en Cataluña) y se acompañan, en algunas Comunidades Autónomas, de otras previsiones que incrementan esta participación posterior en el procedimiento legislativo. Así, tanto

en Andalucía como en Cataluña, una vez aceptada la iniciativa legislativa en la toma en consideración, el representante designado por la Comisión promotora, puede asistir a las comparecencias de los agentes sociales y otras organizaciones interesadas en la tramitación de la proposición de ley; así como asistir e intervenir a las reuniones de la Comisión y al debate final del Pleno (previsiones que se introducen en las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía de 2014 y en el de Cataluña en julio de 2015). En Cataluña, además, se ofrece la posibilidad de que este representante pueda asesorar a la Ponencia de la Comisión legislativa en la que se tramite la proposición de ley de iniciativa popular. Igualmente, el Reglamento del Parlamento catalán permite a dicho representante proponer comparecencias de personas y entidades y plantear quejas ante la Mesa sobre cómo está siendo tramitada la iniciativa -quejas a las que la Mesa debe responder en un plazo determinado.

Y, por último, debe ser valorada de forma muy positiva la posibilidad -que, hasta el momento, solo se contempla en Aragón y Cataluña- que los promotores puedan retirar la iniciativa legislativa cuando se entienda que se ha adulterado su contenido o deformando el propósito para el cual había sido planteada. Ésta es una facultad que todos los reglamentos de las cámaras autonómicas reconocen, a imagen y semejanza del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 129) a los que proponen cualquier proposición de ley. En la medida que no se especifica el origen de estas propuestas legislativas, se entendía que, con los mismos requisitos, también se proyecta a las iniciativas populares (expresamente se dispone en el Reglamento parlamentario de la Región de Murcia). La novedad que acompaña esta facultad de propuesta en las citadas Comunidades Autónomas es que la retirada puede realizarse en cualquier momento "antes de iniciar las votaciones en el Pleno o en la comisión si esta actúa en sede legislativa plena" (en Cataluña) o cuando la Comisión promotora de la misma considere que "que alguna enmienda aprobada e introducida en la Proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa" (Aragón) y no se circunscribe, por tanto, al momento previo a su toma en consideración (Murcia).

3.2.2. La participación del ciudadano en el procedimiento legislativo: comparecencias, audiencias y enmiendas de iniciativa popular

Al margen de la participación encuadrada o derivada de una iniciativa legislativa popular, el ordenamiento vigente en algunas Comunidades Autónomas también ampara otras posibilidades de intervención ciudadana directa en el procedimiento de elaboración de las leyes. En Cataluña, Andalucía, Extremadura, Comunitat Valenciana y Galicia se contemplan las comparecencias, en la Comisión legislativa competente, de asociaciones o colectivos representativos de intereses -públicos o privados- "afectados" o "interesados" por el contenido del proyecto o la proposición de ley y solo, con carácter excepcional, también pueden comparecer ciudadanos a título individual -en Andalucía y Extremadura-. Todas ellas deben ser solicitadas por Diputados o grupos parlamentarios, una vez celebrado el debate a la totalidad sobre estas iniciativas -que, en el caso de las proposiciones de ley se identifica con el de su toma en consideración por parte de la Cámara-, en un breve plazo, a la Mesa de la Cámara. Con carácter más general, en el Parlamento de Cataluña, estas comparecencias pueden realizarse en el Pleno, a petición de dos grupos o del Presidente de la Cámara, en caso de entidades, grupos sociales o personalidades relevantes por su significación institucional, política, social, científica o cultural (art. 197.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). E, igualmente, en Cataluña, la audiencia a "las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo" se completa con la posibilidad de pedirles informes "mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas" (art. 198.2).

En Galicia, las comparecencias físicas se han venido a 'sustituir' por una suerte de comparecencia 'por escrito' con una dinámica mucho más abierta y flexible. Así, la ley 7/2015, de 7 de agosto, de Iniciativa Legislativa Popular y participación

ciudadana en el Parlamento, contempla expresamente (art. 15) la facultad de los ciudadanos, mayores de edad y con la condición política de gallegos, de participar en la tramitación parlamentaria de las leyes, a través de la remisión de sugerencias y aportaciones ante la Mesa de la Cámara que podrá o no admitirlas a trámite –sin que se especifiquen los criterios que sirven de valoración. Solo las que sean aceptadas se remitirán a la Comisión pertinente a fin de que sean examinadas por la ponencia.

La participación ciudadana en el procedimiento legislativo se materializa, también, con la facultad de presentar enmiendas populares. Constituyen, junto con la iniciativa legislativa popular y las comparecencias, un mecanismo idóneo para hacer efectiva la participación ciudadana en el procedimiento legislativo (Castellá 2013, p. 212). Permite presentar por escrito una propuesta de modificación de una parte de la regulación contenida en un proyecto o una proposición de ley –que ha salvado el trámite de toma en consideración-. Y a diferencia de la iniciativa legislativa popular, no se presenta tan ‘costoso’ y posibilita no solo dejar constancia expresa de la oposición sobre el contenido de una propuesta de ley en tramitación, sino también de plantear una alternativa a la misma.

Su previsión es todavía incipiente en el ordenamiento jurídico. Solo están reguladas en los Reglamentos parlamentarios de Andalucía y la Comunitat Valenciana. Pueden ser presentadas por ciudadanos directamente o a través de asociaciones más representativas (Comunitat Valenciana) o sólo por estas últimas (Andalucía). La admisión de todas ellas está condicionada a que su tramitación sea asumida por algún grupo parlamentario, sin especificar, no obstante, si en dicha tramitación existe algún límite en lo referido a la posterior negociación de las mismas. El Reglamento de Les Corts de la Comunitat Valenciana exige que estas enmiendas populares estén motivadas. Mucho más restrictiva es su admisión por parte del Reglamento del Parlamento de Andalucía en el que además de exigir que estas enmiendas puedan ser de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, se excluyen cuando vaya referida a las proposiciones o proyectos de ley que versen sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular en esta Comunidad Autónoma. Sorprende esta restricción que, sin embargo, no está contemplada en las comparecencias, habida cuenta del limitado alcance que confiere esta facultad cuya tramitación y posterior virtualidad va a quedar a merced de algún grupo parlamentario que son los que, en definitiva, las deben asumir como propias y los que decidirán su inclusión o no en el texto de la ley que haya de ser aprobada.

3.3. Participación ciudadana en el ejercicio de la función de control y de impulso a la acción de los ejecutivos

Si la participación es esencial en el procedimiento de elaboración de las leyes en tanto que expresión de la voluntad popular, la previsión de mecanismos que la posibiliten en el ejercicio de las funciones de control y de impulso al ejecutivo se sujeta a esta misma lógica. Concretamente, por lo que se refiere al control, éste aparece como el garante más complejo de la voluntad popular: esto es, el garante último de que los gobiernos responden finalmente ante la misma (Guerrero Salom 1998, p. 433). Por esta razón, la ciudadanía debe tener un papel más activo en el ejercicio de esta función atribuida al Parlamento. Este propósito debe, además, incardinarse, en un momento como el actual en el que el anhelo de los ciudadanos de fiscalizar a sus gobernantes se está articulando a través del ejercicio de derechos como el de expresión, reunión o manifestación y se canaliza mediante los denominados movimientos sociales –perdiendo, de esta manera, el carácter difuso que ha caracterizado a este tipo de control social (Aragón 1995, pp. 82-83), constituyendo lo que Enrique Guillén (2014, p. 17) califica como la expresión del ejercicio de la política al margen del poder. De ahí que la posibilidad de que el ciudadano pueda intervenir de forma institucionalizada en la fiscalización ordinaria llevada a cabo en las cámaras parlamentarias, también daría cauce las nuevas

exigencias de control de los gobernantes por parte de los gobernados, derivadas del paradigma del buen gobierno. Se permitiría, de esta manera, conocer las inquietudes reales del gobernado respecto de la actuación del gobernante, a la vez que constituiría un instrumento para potenciarla al margen de los intereses y del juego de las mayorías (Elvira Perales 2007, p. 326).

En la actualidad, algunas Comunidades Autónomas ya contemplan, aunque con menor intensidad y rodeada de mayores restricciones de las que se exigen a la participación en el procedimiento legislativo, que la ciudadanía pueda intervenir también en la fiscalización a través de las preguntas de iniciativa popular.

Con pocas diferencias, los ordenamientos de Andalucía, Canarias, Región de Murcia y Galicia permiten que los ciudadanos o cualquier persona jurídica que represente intereses sociales, puedan formular preguntas de respuesta oral a los miembros del Consejo de Gobierno autonómico. Una vez realizado el oportuno control formal de admisibilidad por parte de la Mesa, para ser tramitadas las preguntas deberán ser asumidas por un parlamentario –exigencia que desvirtúa *per se* su carácter de iniciativa ciudadana a juicio de Presno (2016, p. 231). La decisión de asumirla conlleva la discrecionalidad de formularla en Pleno de la Cámara o en alguna Comisión, así como el deber de hacer constar la autoría de la pregunta, así como de atenerse en su formulación, a lo sustancial del contenido originario de la misma. Su regulación se rodea, no obstante, de algunos límites: restricción del número de preguntas de iniciativa popular que pueden formularse en cada sesión plenaria (cuatro en Andalucía o dos en Canarias, consumiendo cupo en ambos casos); o la determinación de un plazo en el que los diputados autonómicos deben asumirlas transcurrido el cual se entenderán decaídas (en Canarias y Galicia) o rechazadas (en el caso de la Región de Murcia).

Galicia ha sido pionera en regular la participación ciudadana también en la función parlamentaria de *indirizzo* político que se materializa con las proposiciones no de ley de iniciativa popular. La citada ley gallega 7/2015 atribuye esta facultad tanto a personas jurídicas representativas de intereses sociales como a ciudadanos. No obstante somete su regulación a diferentes condiciones en función de quién es el sujeto que la pretende formular. Mientras que en el primer supuesto, esta iniciativa no se somete a ulteriores requisitos; si la proposición no de ley es presentada por ciudadanos individuales, su ejercicio aparece dificultado por el cumplimiento de una serie de exigencias que la convierte en una iniciativa cualificada, cuya estructura se asimila al ejercicio de la iniciativa legislativa popular. De esta manera, la ley gallega dispone que, en su fase inicial, la proposición no de ley pueda presentarla un ciudadano con la firma de nueve más –constituyéndose, por tanto, en una suerte de ‘comisión promotora’- y deberá venir suscrita por la firma de, al menos, 2500 ciudadanos más. En el procedimiento de recogida de dichas firmas interviene la Junta electoral de la Comunidad Autónoma. Cumplidos estos requisitos, la ley 7/2015 contempla que la iniciativa se presente ante la Mesa de la Cámara que se pronunciará sobre su admisión; exigiendo que sólo puedan rechazarse de forma motivada las que se consideren improcedentes. La decisión de inadmitir no podrá ser recurrida. Superados estos trámites, para que se convierta en proposición no de ley en Pleno o en comisión, deberá ser asumida por un grupo parlamentario. El resto se considerarán decaídas. Finalmente, se prevé que la Cámara abone los gastos (hasta una cantidad máxima de 1.500 euros), siempre y cuando “la proposición de ley sea aprobada por el Parlamento”.

4. Reflexiones finales y propuestas de futuro

Realizada esta panorámica general no voy a entrar a valorar las bondades o las carencias y deficiencias de esta regulación normativa –a alguna de las cuales ya se han ido referenciando a lo largo de este trabajo. Es muy positivo, a mi juicio, el acercamiento y la apertura del Parlamento a la ciudadanía porque a pesar de las restricciones con las que, en ocasiones se rodea el ejercicio de estos instrumentos

de participación y de la limitada eficacia que puedan tener todos ellos, su previsión normativa garantiza al ciudadano su ejercicio, evitando que éste pueda quedar al arbitrio de la 'sensibilidad' de la mayorías de turno. Pero también, está generando un cambio de actitud y, en especial, de proceder en los representantes.

La participación en el Parlamento permite el acceso directo de los ciudadanos a la institución que los representa, facilitando el conocimiento directo de los intereses de esta misma ciudadanía y favoreciendo que los mismos puedan ser tenidos en cuenta a la hora de adoptar las decisiones que vinculen a la colectividad. La posibilidad de que los ciudadanos puedan conocer (transparencia) y tomar parte en los procesos de decisión legislativa, además de en el ejercicio de otras funciones parlamentarias, crea una cercanía entre el representante y ciudadano que hace difícilmente sostenible un modo de actuar del primero que permita obviar los intereses de este último sin consecuencias (responsabilidad y rendición de cuentas). Ahora bien, concebida en estos términos, la participación se convierte, sobre todo, en una de las vías de ejercicio de la democracia representativa, que la refuerza y mejora, al tiempo que contribuye a dotarle de un contenido material. Por esta razón considero necesario ir progresando en esta dirección. Las reformas que se están introduciendo deben generalizarse a todos los Parlamentos, especialmente, en los más cercanos al ciudadano: los de las Comunidades Autónomas, potenciando los mecanismos existentes, pero también incorporando otros nuevos.

Respecto de los ya previstos, su fortalecimiento pasa por relajar algunos de los requisitos de ejercicio con los que son regulados –que, en muchas ocasiones, más que favorecerlo, parecen servir al propósito opuesto- y, sobre todo, por cuestionarnos el excesivo papel que en todos ellos están llamados a desempeñar los parlamentarios y los grupos en los que se integran dentro de las Cámaras. Si, como regla general, la operatividad de estos instrumentos depende de que sean solicitados (comparecencias o audiencias) o asumidos (enmiendas, preguntas de iniciativas y proposiciones no de ley populares) pasa por la voluntad de los propios representantes. De esta manera, estamos consolidando nuevamente el papel monopolizador de los partidos y sus formas de proceder. El mantenimiento simultáneo de ambos (restricciones y discrecionalidad en su activación o tramitación) puede, a la larga desincentivar la participación ciudadana. Y si esto es así ¿no estaríamos ahondando más en el problema? Conviene tener presente que tantas cautelas no nos hacen precavidos, sino entorpecedores y desincentivadores.

Por otra parte, siguiendo la lógica de los instrumentos de participación que ya aparecen contemplados, nada impediría que se acogiesen otros nuevos que vinieran a incrementar la operatividad de los ya regulados o simplemente introdujeran nuevas posibilidades de intervención ciudadana en la adopción de decisiones parlamentarias. Por ejemplo, ¿Por qué no regular comparecencias preceptivas en el procedimiento legislativo de los grupos de ciudadanos afectados o interesados por la futura ley? Incluso ¿por qué no se contempla que sean los propios ciudadanos los que puedan solicitar la comparecencia en el procedimiento legislativo?

Igualmente, la indisoluble relación entre voluntad popular y ley requiere, a mi juicio, dotar de una cierta efectividad a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo. Si bien en el contexto de una democracia representativa son los representantes los que deben adoptar las decisiones y la ley, como resultado final de este proceso decisional debe ser aprobada exclusivamente por el Parlamento, nada impide que en la Exposición de Motivos de la ley se dé cuenta no sólo de la existencia de dichas comparecencias en su tramitación o de las posibles enmiendas populares que se han admitido, sino incluso, las principales opiniones o valoraciones puestas de manifiesto por los ciudadanos comparecientes o proponentes y las razones que, en su caso, han motivado su rechazo a incorporarlas en el texto de la ley.

En el ámbito del control al Ejecutivo, también me parece que sería admisible la posibilidad de que un número cualificado de ciudadanos pudieran proponer, de forma motivada, la creación de Comisiones de investigación o la presentación de mociones de reprobación. En ambos casos, deberían ser discutidas y votadas en el Pleno de las Cámaras. En el caso de ser creadas las Comisiones de investigación, esta participación debería, igualmente asegurar la intervención de sus proponentes en las sesiones de dichas comisiones, a pesar de que la adopción de su informe final quedará en manos de los parlamentarios. Se favorecería, de esta manera, que se llevara a cabo un debate realmente crítico, y cobraría mayor significado el ejercicio del control alejando su desempeño de las lógicas de los intereses partidistas. Uno y otro contribuirían a evitar la grotesca imagen producida, en ocasiones, tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas autonómicas derivada de la conjunción de dos grupos mayoritarios en las Cámaras –mayoría y oposición- se unen para soslayar o falsear el debate. Incluso, nada impediría que se diera intervención ciudadana –a través de organizaciones o asociaciones- en las Comisiones de idoneidad en algunos procesos de designación parlamentaria de integrantes de otros órganos estatales o autonómicos.

Son todas ellas reformas que han de tener su fundamento en la actualización de los ‘viejos’ conceptos en los que se basa la democracia (pluralismo y participación) partiendo de su sentido originario, complementándolos con otras formas de ejercicio que los acomoden a una nueva realidad. La representación –o la forma de desempeñarla- no puede seguir legitimándose democráticamente sólo en el acto electoral. Debe buscar la legitimidad en su acción, con el acercamiento a la ciudadanía, a sus problemas y necesidades reales (calidad de la democracia). No debemos olvidar que el poder no reside en las instituciones, sino que se materializa a través de éstas. Y qué duda cabe que la participación ciudadana cobra, en esta sede, una especial importancia precisamente porque logra la interacción entre los representantes –que seguirán adoptando las decisiones- y la ciudadanía. Formulados en estos términos, la potenciación normativa de los instrumentos de participación se concibe como una de las soluciones –aunque no la única. No se plantea, sin embargo, un cambio de modelo de democracia, sino una regeneración cualitativa de la misma sin renunciar, por ello, a su hábitat natural: la democracia representativa.

En definitiva, coincidimos en que la única forma de democracia viable es la representativa pero su subsistencia requiere dar nuevas respuestas a los interrogantes planteados. De otro modo, nos consolidaríamos en este estado permanente de ‘platonismo constitucional’, al que alude C. de Cabo (2014, 10), proporcionando siempre idénticas respuestas a todos los problemas sin resolver ninguno de ellos.

Referencias

- Alguacil González-Aurioles, J., 2013. *Estado de partidos: participación y representación*. Madrid: Marcial Pons.
- Aragón Reyes, M., 1995. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos y Administrativos.
- Biglino Campos, P., 1985. La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales. *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 289-308.
- Biglino Campos, P., 1987. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 75-130.
- Blanco Valdés, R., 2000. *Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos. (Una reflexión a partir de la experiencia española)*. Barcelona: ICPS.

- Böckenförde, E.W., 2000. Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia. En: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- Capo Giol, J., 1983. *La institucionalización de las Cortes Generales*. Ediciones de la Universidad de Barcelona.
- Carrasco Durán, M., 2014. La participación social en el procedimiento legislativo. *Revista de Derecho Político* 89, 175-204.
- Castellá Andreu, J.M., 2001. *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*. Barcelona: CEDECS.
- Castellá Andreu, J.M., 2013. Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad. *Cuadernos Manuel Jiménez Abad*, 5, 202-213.
- Castillo Blanco, F.A., 2015. Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 172, 123-162.
- Cuesta López, V., 2008. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Madrid: Civitas.
- De Cabo Martín, C., 2014. *Pensamiento crítico. Constitucionalismo crítico*. Madrid: Trotta.
- De Romilly, J., 1975. *Los fundamentos de la democracia*. Madrid: Cupsa.
- De Romilly, J., 1997. *¿Por qué Grecia?* Madrid: Debate.
- Elvira Perales, A., 2007. El control en las asambleas autonómicas a través de los ciudadanos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 311-327.
- Expósito, E., 2007. La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, 147-202.
- Expósito, E., 2012. La apertura del procedimiento legislativo en España: participación de los ciudadanos y de los entes locales en la elaboración de las leyes. *Quaderni Regionali*, 3, 567-614.
- García Majado, P., 2017. La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5). Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3048865> [Con acceso el 12 de noviembre de 2017].
- García-Escudero Márquez, P., 2006. *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC.
- García-Escudero Márquez, P., 2015. Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 171-216.
- Gonzalo Rozas, M.A. y Caverro Cano, G., 2013. Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas. *Revista de las Cortes Generales*, 88, 201-232.
- Guerrero Salom, E., 1998. El control parlamentario del Gobierno. En: E. Álvarez Conde, coord., *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la CE de 1978*. Madrid: INAP, 429-450.
- Guillén López, E., 2014. Las enseñanzas del 15-M. El léxico constitucional frente a la crisis de legitimidad. En: I. Gutiérrez Gutiérrez, coord., *La democracia indignada*. Granada: Comares, 1-37.
- Kelsen, H., 1977. *Valor y esencia de la democracia*. Barcelona: Labor.

- Larios Paterna, M.J., 2003. *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Larios Paterna, M.J., 2008. La participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas. *Revista Catalana de Dret Públic*, 37. *Monográfico: Repensando el Estado democrático*, 183-222.
- Maestro Buelga, G., 1991. Negociación y participación en el proceso legislativo. *Revista de Derecho Político*, 32, 55-118.
- Martinez, R., 2016 (próxima publicación). Reencontrar el sentido a la democracia representativa e incrementar. En: D. Carpio Briz, dir., *Reforma constitucional: propuestas jurídicas y políticas para la mejora de la Constitución Española*.
- Medina Guerrero, M., 2011. La ampliación de la iniciativa legislativa popular. *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 80, 291-301.
- Pérez Alberdi, M.R., 2008. Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente: especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Revista de Estudios Políticos*, 73, 179-205.
- Pérez Alberdi, M.R., 2013. *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- 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). Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3048827> [Con acceso el 12 de noviembre de 2017].
- Pérez Francesch, J.L., 2012. Codificación del buen gobierno y responsabilidad social. Aportaciones jurídicas al concepto de civismo. En: *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Vol. I. Madrid: Universitas, 463-475.
- Presno Linera, M.A., 2000. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel.
- Presno Linera, M.A., 2012a. Nos representan o no. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 46, 93-109.
- Presno Linera, M.A., 2012b. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 85-119.
- Presno Linera, M.A., 2014. Partidos políticos y movimientos ciudadanos en la sociedad del riesgo y la desconfianza. *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 8, 213-252.
- Presno Linera, M.A., 2015. La calidad de la democracia. *Página abierta* [online], 230. Disponible en <http://www.pensamientocritico.org/migpre0314.htm> [Con acceso el 25 de septiembre de 2017].
- Presno Linera, M.A., 2016. La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control. En: J.L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega, coords. *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 201-234.
- Sáenz Royo, E., 2008. El papel del Parlamento español en la democracia de partidos. *Revista de Derecho Político*, 73, 149-176.

Tudela Aranda, J., 2002. Parlamento y nuevas tecnologías. En: *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: AELPA-Tecnos, 105-155.

Tudela Aranda, J., 2013. Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley. En: J.L. Bermejo Latre y S. Castel Gayán, eds. *Revista Aragonesa de Administración Pública. Monográfico: Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, 93-119.

Referencias normativas

Acuerdo de 25 de noviembre de 2015, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Les Corts. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* 7670, de 2 de diciembre.

Constitución Española 1978. *Boletín Oficial del Estado* de 29 de diciembre.

Declaración institucional de adhesión a la Declaración sobre transparencia parlamentaria, 2012. Parlamento de Andalucía. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* 131, de 26 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 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 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 para Andalucía, 2007. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* 68, de 20 de marzo.

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* 124, de 30 de junio.

Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno. Comunidad Autónoma de Galicia. *Boletín Oficial del Estado* 81, de 4 de abril.

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 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Disposición derogada el 9 de abril de 2015. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* 5803, de 10 de julio.

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.

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 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado* 100, de 27 de abril.

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 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.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* 136, de 7 de junio, 43224-43251.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. *Boletín Oficial del Estado* 168, de 12 de julio.
- Ley 7/2015, de 7 de agosto, de Iniciativa Legislativa Popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. *Boletín Oficial del Estado* 228, de 23 de septiembre.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. *Boletín Oficial del Estado* 115, de 14 de mayo.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto. Comunidad Foral de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra* 125, de 28 de junio.
- Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. *Boletín Oficial del Estado* 74, de 27 de marzo.
- Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana. Gabinete del Diputado General de Gipuzkoa. *Boletín Oficial de Gipuzkoa* de 14 de julio.
- Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, del 2 de diciembre de 2014. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 451, de 9 de diciembre.
- Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 595, de 23 de enero.
- Normas relativas al derecho de acceso a la información, 2014. Parlamento de Andalucía. *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* 485, de 2 de julio.
- Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 19 de marzo de 2015. *Diario Oficial de Extremadura* 70, de 14 de abril.
- Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 13 de junio de 2002. *Boletín Oficial de la Asamblea Regional* 127, de 13 de junio.
- Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. *Boletín Oficial del Estado* 55, de 5 de marzo.
- Reglamento del Parlamento de Andalucía, del 28 de septiembre de 2005. *Boletín Oficial del Estado* 257, de 27 de octubre.
- Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991. *Boletín Oficial de Canarias* 93, de 15 de julio.
- Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. *Boletín Oficial del Estado* de 13 de mayo.
- Resolución de 3 de diciembre de 2014, 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* 315, de 30 de diciembre.
- STC 108/2011, de 20 de junio. ECLI:ES:TC:2011:108.

Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 2015. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 6967, de 1 de octubre.