

Las enmiendas de participación ciudadana: su inserción en el procedimiento legislativo ordinario de Les Corts Valencianes

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—III. EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—IV. LAS ENMIENDAS CIUDADANAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO DE LES CORTS VALENCIANES.—4.1. Ámbito objetivo.—4.2. Ámbito subjetivo.—4.3. Ámbito temporal.—4.4. Requisitos técnicos de la enmienda.—4.5. Tramitación.—4.6. Aspectos prácticos y de mejora.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Desde 2015, en Les Corts Valencianes, la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo se produce bien mediante las propuestas de comparecencias ante la comisión que tramita la iniciativa, bien mediante la presentación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley. Las enmiendas de participación ciudadana son un detonante de la nueva conexión entre Parlamento y ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: Participación, enmiendas, procedimiento legislativo.

* Doctor en Derecho. Letrado de Les Corts Valencianes.

ABSTRACT

Since 2015, public hearings and citizen's amendments are part of the participation of the legislative procedure in the regional Parliament of Valencia (Corts Valencianes). The citizen's amendments are a common trigger for a new connection between Parliament and citizenship.

KEYWORDS: Transparency, amendments, legislative procedure.

I. INTRODUCCIÓN

La inserción de las enmiendas de participación ciudadana en el procedimiento legislativo ordinario supone un hito en el desarrollo de instrumentos de participación ciudadana en la Comunidad Valenciana, donde la participación se reconoce como parte del derecho a la buena administración desde la reforma estatutaria de 2006, y donde, en desarrollo del mandato estatutario, se ha legislado en materia de participación ciudadana, transparencia y buen gobierno en dos ocasiones hasta la fecha¹.

En concreto, la participación ciudadana formalizada en el propio procedimiento legislativo en sede parlamentaria ha sido abordada por la reforma del Reglament de Les Corts del año 2015. En dicha reforma se articuló la posibilidad de presentar enmiendas de participación ciudadana a los proyectos de ley que se encuentren en tramitación parlamentaria².

Esta novedad reglamentaria tiene su razón de ser en que la aproximación al ciudadano es esencial en democracia. El acercamiento al ciudadano del proceso de toma de decisión se predica desde todas las instituciones en los ámbitos comunitarios, estatales y autonómicos, no sólo en el ámbito del ejecutivo sino también en el del legislativo.

El Parlamento no escapa, actualmente, al debate sobre la crisis de legitimidad de las Instituciones públicas. El debilitamiento de las formas convencionales de la participación política se conecta, entre otros factores, con la escasa participación electoral o la desafección por las estructuras de mediación política. Este diagnóstico se completa con la constatación de la falta de aptitud participativa y el desencanto de la ciudadanía a causa de la fragilidad del principio de representatividad en el sistema de partidos, la falta de transparencia

¹ Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana [2016/1599] (Diari Oficial núm. 7735 de 07.03.2016) y Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana. DOCV» núm. 2180, de 7 de enero de 1994, BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994. Con carácter previo, se promulgó la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1989, de 26 de diciembre, de participación juvenil, (Diari Oficial número 1213 de fecha 30.12.1989) que, sin ser un precedente en sentido estricto, ha constituido el marco general del desarrollo de la participación activa de los jóvenes en la vida social y política en la Comunidad desde su promulgación.

² Acuerdo de 25 de marzo de 2015, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Les Corts. BOCV 328/VIII de 8.04.2015 y BOE núm. 115, de 14.05.2015.

y la separación cada vez más palmaria entre gobernantes y gobernados³. En muchos casos, se ha puesto de manifiesto además la difícil aprehensión jurídica del concepto de gobernanza y la ineficacia y la inexistencia del sistema de “sanciones” frente al incumplimiento de los Ejecutivos y las Administraciones y la importancia de la rendición de cuentas o “*accountability*”⁴.

Como apunta García-Escudero, el propio Parlamento ha iniciado medidas para permitir la participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, en la línea del llamado Parlamento abierto, precisamente para tratar de combatir el déficit denunciado a continuación: el divorcio entre Parlamento y sociedad⁵.

Así, en el caso de Les Corts Valencianes, la inserción de las enmiendas de participación ciudadana en el procedimiento legislativo ordinario se convierte en un instrumento para facilitar dicha participación en el marco del Parlament Obert con la finalidad de mejorar el resultado y la calidad de los procesos legislativo en línea con las teorías de la democracia colaborativa⁶.

A continuación, tras analizar sucintamente el contexto constitucional y estatutario de las citadas enmiendas se realiza una revisión de las características principales de las mismas, de su ámbito objetivo, subjetivo y temporal y las peculiaridades de su tramitación parlamentaria. Esta labor permite realizar una serie de conclusiones y constataciones sobre la puesta en marcha de las enmiendas ciudadanas en la primera mitad de la IX legislatura de Les Corts Valencianes.

II. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para Schmitt la democracia se define esencialmente con el principio de identidad: cuando el conjunto de los gobernantes y el de los gobernados coinciden, ésta existe porque el conjunto de la ciudadanía dispone de sí mismo mediante la adopción de acuerdos vinculantes para la Comunidad⁷.

En todo caso, el principio de identidad precisa de la democracia directa, cuya imposibilidad justifica la aparición del principio de representación. Así la participación queda unida a la representación como pieza clave del Estado constitucional.

³ Entre otros, véase: COTINO HUESO, L.: “A propósito del concepto gobernanza ...”; DENIS, B.: La participación..., p. 9 y ss; GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P.: Regeneración del parlamento..., p. 174; GARCIA GUITIAN, E.: “Representación y participación: ...”, p. 44 y ss.; MEDINA GUERRERO, M.: La promoción de..., p. 15 y ss.; POLVERARI, L.: “Devolution and ...”, p. 22; TUDELA ARANDA, J.: “Participación en el procedimiento...”, p. 94.

⁴ Entre otros, véase: GARCÍA GUITIAN, E.: “Representación y participación: ...”, p. 21 y ss.; NICOLIA, L.: “La questione...”, p. 34; MEDINA GUERRERO, M.: La promoción de la..., p. 25; POLVERARI, L.: “Devolution and...”, p. 23.

⁵ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: Regeneración del parlamento... p. 176.

⁶ Les Corts Valencianes tienen desarrollado, al igual que otros parlamentos contemporáneos, el modelo de parlamento abierto.

Véase http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/ Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES

⁷ SCHMITT, C.: *Sobre el Parlamentarismo...*, p. 47.

Concretamente, el principio de identidad precisa de la democracia directa, dado que sólo ésta puede satisfacer plenamente aquel principio. La contradicción entre democracia y territorio trata de resolverse mediante el recurso a un segundo principio: el principio de representación, en virtud del cual el ejercicio del poder se encomienda a unos elegidos por el pueblo, no al pueblo, y al mayor de los cuerpos representativos se le atribuye la representación de la comunidad como un todo de la unidad política. La representación se convierte en la pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado constitucional⁸.

En nuestro Ordenamiento, el Estado está estructurado desde una perspectiva incompatible con fórmulas de democracia directa. Lo que caracteriza al régimen representativo es que, en él, el pueblo no tiene la potestad de decidir; el cuerpo electoral constituye, desde luego, órgano de creación del Parlamento, pero no órgano de volición. Carré de Malberg recuerda, como corrección del sistema representativo, que incluso en el sistema parlamentario los electores no pueden imponer un programa obligatorio a sus elegidos en el momento de la elección, ni pedirles cuentas jurídicamente de sus actos en el transcurso o al finalizar la legislatura. Sieyès entendía que los ciudadanos en el sistema representativo no tienen ninguna participación en la potestad legislativa⁹. En Europa, tras la Segunda Guerra mundial, la aceptación generalizada del sistema representativo impide que las instituciones de democracia directa se constituyan en auténticas alternativas¹⁰.

Al igual que la mayoría de las Constituciones europeas, la Constitución Española consagra el mandato representativo como uno de los elementos fundamentales del sistema democrático. En función de ello, se proclama que la titularidad del cargo público representativo es individual, de cada representante, presidiendo el desempeño de las funciones propias del mismo el principio de libertad. Esta libertad se traduce en el derecho de acceso igualitario y de permanencia en dicho cargo público representativo que se preceptúa en el artículo 23 de la CE¹¹.

De este modo, la jurisprudencia constitucional confirma una interpretación de dicho artículo 23 de la CE por la que se hace titular del mandato representativo a los ciudadanos al consagrar su derecho a “acceder a cargos públicos representativos”¹².

⁸ Entre otros, véase: ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho...*, p.124 y ss.; TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional...*, p. 78 y ss.

⁹ CARRE DE MALBERG, R.: *Teoría General...*, p. 872 y ss.; SIEYÉS, E. J.: “Ideas sobre los medios de actuación...”, p. 51, ambos en la cita de GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M.: *Comunicación...*, p. 560 y ss.

¹⁰ ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho...*, p. 125 y ss.; ARAGÓN, M.: “Estudio Preliminar...”, p. XXIX.

¹¹ Entre otras, véanse las siguientes obras que han analizado la cuestión del artículo 23.2 CE y el acceso al cargo público representativo: GARCÍA ROCA, J.: “Representación política y transfugismo...”, p. 45 y ss y *Cargos públicos representativos...*, p. 39 y ss; PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos...*, p. 268 y ss.

¹² Afirma el Tribunal Constitucional que los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del artículo 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984). Reflejo como son del Estado democrático, se establece entre ellos

Considera el Tribunal Constitucional que, con el propósito de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del artículo 23 CE al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros¹³.

Además, la doctrina ha destacado la relevancia no sólo política sino jurídico-constitucional, que poseen los partidos políticos en el Estado constitucional actual, definido así como un *Estado de partidos*, donde la representación se convierte en pieza clave del Estado moderno¹⁴. La crítica doctrinal se basa fundamentalmente en que el modelo interpretativo del TC conecta más con un modelo liberal que con el moderno Estado de partidos, en el que la realidad del sistema electoral hace que, en relación a la representación política, debido a las listas cerradas y bloqueadas, la elección del representante recaiga sobre el partido y no sobre los ciudadanos individualmente considerados. Por ello, la Constitución también otorga, en este sentido, una enorme trascendencia a los partidos políticos por "... *ser instrumentos fundamentales para la participación política*" (art. 6 CE) y, de este modo, se está condicionando y alterando seriamente el ejercicio del mandato representativo por el parlamentario individual¹⁵.

Como detalla Tomás Mallén, el derecho a la participación directa en los asuntos públicos del art. 23 CE se concreta, entre otros aspectos, en la participación en la elaboración de las disposiciones administrativas (art. 105.a) CE); la participación en la elaboración y producción de los actos

tan íntima imbricación, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, que bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 205/1994, 44/1995, 38/1999 y ATC 837/1985).

¹³ Entre otros, véase: GARCÍA ROCA, J.: *Cargos...* p. 365 y ss.; PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso...*, p. 183.

¹⁴ Entre otros, véase: ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de...*, pp. 124 y ss.; PRESNO LINERA, M. A.: "Pluralismo de partidos, ..., p. 273; TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional...*, pp. 78 y ss. Esta relevancia no alcanza, sin embargo, desde el punto de vista jurídico-constitucional, a considerar a estos sujetos de la representación política ni, por tanto, titulares de los cargos públicos representativos (véase: PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso...*, p. 183; TUDELA ARANDA, J.: *El parlamento...*, p. 216). Como bien señala la doctrina, por una parte, la propia Constitución en el artículo 67.2 y algunos Estatutos de Autonomía confirman categóricamente la prohibición del mandato imperativo a favor de todos los parlamentarios. Por otra parte, debemos destacar la constitucionalización de los partidos políticos en el artículo 6 CE y de los grupos parlamentarios en el artículo 78.1 CE. En esta línea, se afirma que una lectura positiva de los artículos 67.2 y 23.2 CE viene a reforzar evidentemente la institución del mandato parlamentario representativo (CORONA FERRERO, J. M.: "Los grupos parlamentarios y el mandato...", p. 212).

¹⁵ En síntesis: CORONA FERRERO, J. M.: "Los grupos...", p. 213; GARCÍA ROCA, J.: "Representación...", p. 64 y ss.

administrativos [art.105c) CE), en su interpretación por STC 118/1999]; y “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad del Estado, la averiguación de delitos o la seguridad de las personas” [art.105 b) CE) según STC 292/2000]¹⁶. Junto al derecho de petición (art. 29 CE) y el de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), Castel Gayán extiende dicho marco constitucional, entre otros espacios, a la participación en el ámbito judicial (art. 125 CE), a la participación de los consumidores y usuarios en las cuestiones que les afecten (art. 51.2 CE), y a las especialidades de los miembros de la comunidad educativa (art. 27.5 CE)¹⁷.

En lo referente a la participación ciudadana y la buena administración, este marco jurídico ha dado un salto cualitativo con la aprobación por el Estado, y con carácter básico casi en su integridad, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El Preámbulo de la Ley afirma que lejos de adoptar una perspectiva procedimentalista, ésta está llamada a convertirse en una herramienta efectiva de desarrollo social y de la calidad democrática de las sociedades avanzadas¹⁸.

En cierto modo, la Ley 19/2013 responde a la necesidad de incrementar la participación ciudadana a través de otros medios y en otros espacios de encuentro y opinión a los identificados como clásicos o tradicionales.

Por un lado, desde el punto de vista técnico, en la sociedad de la información, debe constatarse que los mecanismos específicos mediante los que se han puesto en práctica los principios democráticos en el voto, la representación, la toma de decisión, la ejecución y las comunicaciones entre los ciudadanos y sus representantes han cambiado sustancial e irrevocablemente¹⁹. Del mismo modo que la democracia clásica es algo más que elecciones,

¹⁶ Este derecho aparece reconocido en el artículo 35 de la Ley 30/1992 y desarrollado en los artículos 37 y 38 de la misma Ley (TOMÁS MALLÉN, B.: *El derecho fundamental...*, p. 111).

¹⁷ En definitiva, para este autor, los mandatos de los artículos 9.2 y 103 CE implican la maximización de la participación ciudadana tanto en el ámbito político como en el administrativo (CASTEL GAYÁN, S.: “La ordenación jurídico-administrativa...”, p. 407).

¹⁸ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

¹⁹ Cabe reseñar de la doctrina anglosajona, por ejemplo, las siguientes obras: BELLAMY, C. y TAYLOR, J.: *Governing the information...*; FALCONER, P., SMITH, C., y WEBSTER, W. R. C.: *Managing Parliaments in the 21st...*; HOFF, J., COLEMAN, S., FILZMAIER, P. y CARDOSO, G.: *Democratic Governance and New Technology...* RUIZ MIGUEL apunta que la fascinación suscitada por un tan fenómeno nuevo, potente, fascinante como el de las TICs, no es extraño que haya inducido a muchos en caer en la tentación de abandonar las categorías clásicas para desarrollar una nueva teoría sobre una nueva realidad (RUIZ MIGUEL, C.: “La Libertad política en la democracia electrónicamente...”, p. 51). En este sentido, Echevarría representa las opiniones que sustentan un cambio radical del sistema debido a las TICs (ECHEVARRÍA, J.: Telepolis, los señores del aire y el...) En cambio, Cotino Hueso propugna que la aparición de las TICs no produce un espacio nuevo sino que influye en el modo de tratar con un espacio ya existente: la democracia clásica (COTINO HUESO, L.: “De qué hablamos cuando hablamos de democracia...”, p. 51). En definitiva, destaca la doctrina que es discutible si la simple adición de las TICs a las estructuras de gobernación existentes producirá de facto un Parlamento más abierto y responsable, incluso admitiendo que se pueda superar la divisoria digital, o una e-democracia más participativa (MILLARD, J.: “Las TIC y la gobernación”, The IPTS Report, n.º 85, julio 2004, disponible en www.jrc.esm; REMENYI, D. y WILSON, D.: “e-Democracy: an “e”...”, p. 98).

se considera que el estudio del impacto de las TICS en la democracia es algo más que el estudio del voto electrónico²⁰.

En cuanto a los espacios alternativos de opinión y de encuentro, por otro, los cambios se concretan en nuevas oportunidades de participación y en riesgos emergentes para el sistema²¹. Estos nuevos espacios de opinión y participación ciudadana contribuyen a la puesta en práctica de los principios de participación y transparencia de las políticas públicas proclamados por la OCDE, la UNESCO, así como por la Unión Europea. Como planteamiento de fondo, en el marco de la llamada democracia colaborativa, se produce un relanzamiento a todos los niveles de los instrumentos de participación ciudadana sin que supongan en ningún caso, la desnaturalización de las Instituciones parlamentarias²².

III. EL RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una de las principales novedades que introducen las reformas de los Estatutos de Autonomía a partir de 2006 es la incorporación de un nuevo título de derechos y deberes de los ciudadanos o de las personas que se relacionan con los poderes públicos de las respectivas Comunidades²³. Esta

²⁰ GUILLEM CARRAU, J.: "Apuntes y... p. 283.

²¹ Respecto a esta cuestión, entre otros, véase: Australian Government Information Management Office (2003): *EGovernment...* y *e-Government Strategy*; COTINO HUESO, L.: "Retos jurídicos y carencias...", p. 84; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J.: "La aprehensión jurídica", p. 138 y ss.; RUIZ MIGUEL, C.: "La Libertad política...", p. 50; SMITH, C.: "The emergent ICT Culture of..." p. 37.

²² GUILLEM CARRAU, J.: "El derecho a la buena administración..." p. 269.

²³ Por un lado, como señala la doctrina, existe una afinidad entre las notas esenciales de los derechos y su realización descentralizada puesto que la proximidad de decisión y de ejecución puede determinar en buena parte el logro de los fines que se persiguen o, cuanto menos, facilitar la evaluación de su cumplimiento o fracaso, así como la eventual variación de las circunstancias individuales o sociales que constituyen el supuesto de aplicación de cada derecho social. En este sentido, se subrayó que ya en su primera redacción los Estatutos de Autonomía realizaban, al menos, una mención a los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos afectados por su propio ámbito. Señala Sánchez Ferriz que la tipología de los preceptos estatutarios iniciales era muy variada, llegando a clasificarse hasta siete tipos distintos. (Véase: SÁNCHEZ FERRIZ, R.: "Derechos sociales y...", p. 483 y ss). Entonces se planteó que podía corresponder a las Comunidades Autónomas, en la medida en que se lo reconozcan sus Estatutos, competencia para dictar normas de regulación de derechos fundamentales o que de un modo u otro incidan sobre ellos, siempre que con tales normas no se afecten las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y de los deberes constitucionales (DE OTTO, I.: *Los derechos fundamentales y la potestad...*, p. 71) y que, incluso, sería oportuno aprovechar el momento de reformas estatutarias para consagrar en los Estatutos algo parecido al contenido esencial de los derechos de los ciudadanos en materias sobre las que la Comunidad Autónoma es competente y sobre las que la CE se limita a contemplar, como mandatos al legislador y no como derechos subjetivos, tan sólo principios rectores. Actualmente, los planteamientos sobre la incorporación de las tablas en los procesos de reforma se basan en una serie de aspectos positivos como que se orientaría el debate sobre la reforma estatutaria hacia las aspiraciones de los ciudadanos, esto es, las relaciones del sistema político con su entorno social; la consagración con rango estatutario de derechos sociales cuyo contenido implica una prestación por parte de la Administración autonómica; y fortalecería la consistencia política de los derechos, cuya principal debilidad consiste en su dificultad para exigirlos en contra o en ausencia de la voluntad del legislador autonómico (RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A.: "Ciudadanía europea...", p. 521). En todo caso,

novedad parte de que los derechos no son materias competenciales²⁴ pero las CCAA pueden regular derechos fundamentales de la CE en función del reparto de competencias entre Estado y Comunidad, en su doble carácter de derechos reconocidos y de obligaciones de los poderes públicos²⁵.

En estos nuevos títulos estatutarios dedicados a los derechos y deberes de los ciudadanos, se proclama el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la política, económica, cultural y social junto al mandato general a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. En los textos reformados, el derecho a la buena administración comprende los conceptos de transparencia y participación, a título de derecho, principio y valor democrático (art. 9.4 y 13.1 EACV; art. 29, 42.6 y 43 EACat; art 5, 10.19, 30 y 119 EACAn; art. 15 y 19 EACIB; art. 4, 15 y 30 EACAr; art. 11 y 7 EACyL; art. 7.1 y 39 EAEx)²⁶.

Como señala la doctrina procede plantear si nos encontramos ante un derecho fundamental o un principio rector de la actividad administrativa o política²⁷. En este contexto, se ha pronunciado el TC respecto al llamado

se subraya la vinculación positiva de los poderes públicos a los derechos fundamentales (GAVARA DE CARA, J.C.: "La vinculación positiva...", p. 279). Respecto a la relación entre el hecho regional y el reconocimiento de derechos fundamentales en otros Estados descentralizados, véase también: ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R.: "Los derechos en el...", p. 232; RUGGERI, A.: "La tutela "multinivello...", p. 331. Por otro, la doctrina tiene presente en sus planteamientos sobre la cuestión la aparición de derechos de tercera generación como la paz, el desarrollo y el medio ambiente, y derechos de cuarta generación, como son los derechos derivados de la globalización de las nuevas tecnologías, la biotecnología, etc. En definitiva, las Constituciones estatales han perdido el monopolio y la exclusividad en la defensa de los derechos fundamentales, consecuencia directa del proceso de transformación del Estado contemporáneo a que estamos asistiendo. Por eso, las tablas de derechos están proliferando en ámbitos territoriales y sectoriales aunque se significan problemas jurídicos en torno a la naturaleza del instrumento donde se ubica la declaración, el significado de su contenido, la eficacia y el sistema de protección y la relación con otras Declaraciones de derechos. En este sentido, véase: ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R.: "Los derechos en el constitucionalismo...", pp. 232 a 237.

²⁴ MONREAL, A.: "Estado de las Autonomías, reformas...", p. 289.

²⁵ CASTEL GAYÁN, S.: "La ordenación jurídico-administrativa...", p. 412.

²⁶ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

²⁷ En este contexto, cabe plantearse, en el contenido de la buena administración como principio, si se pueden incluir en el mismo una serie de mandatos dirigidos a la Administración y referidos a su organización tanto interna como externa. Esta idea parece confirmar que nos encontramos más bien ante un principio rector de la actuación de las administraciones públicas, entendido como mandato de optimización que ante un verdadero derecho. En nuestro Ordenamiento, se afirma del derecho a la buena administración un conjunto de contenidos que están ya reconocidos expresamente por el deber genérico de los artículos 9.3, 31.2 y 103 de la Constitución y por la Ley 30/1992 y la jurisprudencia ha incluido el citado principio en sus pronunciamientos. De este modo, la Administración tiene un mandato constitucional de eficacia y sujeción al interés general, en el marco del Ordenamiento jurídico y, por lo tanto, sus actos deben estar presididos por el principio de equidad e imparcialidad

“derecho al agua” del artículo 17.1 del EACV, al no reconocerlo como derecho subjetivo, salvo que así se configurase en una eventual Ley autonómica de Carta de Derechos Sociales²⁸. Este cuestionamiento, que había sido realizado antes desde sectores académicos, subrayó la falta de previsión de alguna garantía de los derechos estatutarios, que quedan así como auténticas normas de principio, en las reformas valenciana, extremeña, castellano-leonesa, balear y aragonesa²⁹, y no en las reformas catalana³⁰ y andaluza³¹.

Como ha señalado el TC, la aparición de tablas de derechos estatutarias “obligan” al legislador autonómico. Junto con la vinculación derivada de su reconocimiento estatutario, el desarrollo legislativo autonómico del derecho a la participación debe inspirarse en los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Libro Blanco de la Gobernanza.

Así, tras la reforma del EACV, las Instituciones autonómicas quedaron vinculadas por el mandato estatutario del derecho a la participación. En virtud de lo dispuesto en el artículo 9.4 del EACV, la afectación no sólo se produce en el ámbito del Gobierno autonómico, como poder ejecutivo,

y ser motivados en derecho; los procedimientos deben ser reglados y culminar sin retrasos indebidos, en plazos razonables. Entre otros, véase: RODRÍGUEZ-ARANA, J.: *El Buen Gobierno...*, p. 23 y ss.; TOMÁS MALLÉN, B.: *El derecho fundamental...*, p.209 y ss. Se destacan por la doctrina las SAN de 7.6.2007 y las STS de 19.6.2007 y 3.7.2007, en relación con el deber de motivar las actuaciones administrativas y la sujeción al procedimiento establecido.

²⁸ Los recursos de inconstitucionalidad, que han dado lugar a las Sentencias de 12 y 13 de diciembre de 2007, anteriormente referenciados, se circunscribían a la redacción artículo 17 del EACV referido al derecho de los valencianos y valencianas a disponer de agua y a la referencia a la redistribución de los sobrantes de cuencas excedentarias. El citado artículo no crea, para el Alto Tribunal, un derecho subjetivo ya que éste de nacer en el mundo del derecho deberá hacerlo en el marco de la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana mediante ley de Les Corts (art. 10.2 del EACV). En todo caso, el derecho al abastecimiento de agua del artículo 17.1 del EACV “...constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto estatutario recurrido en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho previsto en la Constitución”. En la sentencia relativa al recurso castellano-manchego, se concluye que “no resulta infringido el artículo 139.1 CE, ya que, aparte otras razones, «no puede dejar de tenerse en cuenta que el art. 17.1 EACV no establece ningún derecho subjetivo», dado que «constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos». Asimismo, el TC no atiende la alegación de la parte recurrente sobre falta de habilitación constitucional que ampare la formulación del derecho al agua que efectúa el artículo 17.1 del EACV, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/2006, porque aunque aún “admitiendo que podamos estar ante un derecho emergente de tercera generación, es claro que en el momento actual su incipiente gestación se refleja en instrumentos internacionales que no requieren de manifestación expresa de la voluntad de los Estados, por lo que no puede hablarse de la asunción de compromisos expresos al respecto por parte de España.

²⁹ Entre otros, véanse: BAÑO LEÓN, J.M.ª: “El Estatuto de Autonomía...”, p. 53 y ss.; PASCUA MATEO, E.: “Título Preliminar...”, p. 150; SÁENZ ROYO, E. y CONTRERAS CASADO, M.: “Los derechos, deberes...”, p. 286.

³⁰ Esta cuestión ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 8045/2006 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad a la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del EA de Cataluña. El Consejo de Garantías estatutarias o el recurso ante el TSJ por vulneración de derechos estatutarios han sido validados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia referida porque la literalidad del texto estatutario al recoger la expresión “*de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes*” “...no implica la introducción de “*innovaciones procesales*” ni supone una alteración de “*las reglas procesales comúnmente aplicables*” en materia de protección de derechos”.

³¹ Entre otros, véanse: PASCUA MATEO, E.: “Título...”, p. 146 y 147; SOLOZÁBAL, J. J.: “Algunas...”, p. 331.

sino también en el resto de Instituciones de la Generalitat, entre las que el legislador autonómico ocupa el primer lugar³².

Desde el punto de vista del derecho de participación, debe significarse la importancia de la articulación de instrumentos o herramientas que permitan a la ciudadanía un ejercicio efectivo de este derecho por el legislador ordinario³³.

En desarrollo del artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se ha adoptado, en primer lugar, la Ley 11/2008 que regula la participación ciudadana de los que cuentan con la condición política de valenciano³⁴, concretada en el derecho a la información, al uso de las tecnologías y al empleo de las medidas de fomento de la participación ciudadana por el Consell³⁵; y, en segundo lugar, la Ley 2/2015 de 2 de abril, de

³² A tal efecto, el artículo 9.4 del EACV concreta que todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana, y que la Generalitat promoverá la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Esa participación, según la norma institucional básica valenciana, desde el punto de vista subjetivo debe favorecer la intervención en los asuntos públicos de las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat (art. 3.3), de los consumidores y usuarios (art. 9.5), de sectores o categorías de ciudadanía más desfavorecidas, como las personas con discapacidad, las personas mayores o los jóvenes (art. 10), así como “la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos”. Y, desde la perspectiva objetiva, el EACV reconoce, con relación a la participación ciudadana, los derechos a una buena administración y al acceso a documentos (apartados 1, 2 y 3 del art. 9). En el Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, se cita como base jurídica estatutaria de la participación la siguiente serie de preceptos estatutarios 1.3, 3.3, 9.4, 10.3, 11, 13.1, 36.2, 54.5 y 70.2 del EACV.

³³ Apunta Medina Guerrero que es un lugar común en la literatura especializada articular y sistematizar los mecanismos de participación ciudadana a través de “escaleras de participación” en cada uno de cuyos peldaños se situarían las diversas técnicas en función del papel que atribuyen a los ciudadanos y organizaciones sociales, desde las meramente informativas a las que facultan a la ciudadanía para solicitar rendición de cuentas. Estos instrumentos tienen elementos en común con otros espacios de participación ciudadana que han sido valorados en términos de límites y posibilidades. (MEDINA GUERRERO, M.: “La promoción de...”, p. 28). En cambio, la OCDE prefiere sistematizar las herramientas de participación ciudadana en tres grupos: consulta, participación y evaluación [OCDE (2001): *Participación ciudadana. Manual sobre...*, p. 29 y ss. En aras de llevar a buen término los mandatos estatutarios, el desarrollo de un conjunto de herramientas a tal efecto recae en la responsabilidad del legislador autonómico y esto debe suponer una garantía adicional frente al desarrollo del citado derecho mediante programas, directrices, etc., en el ámbito de lo conocido como softlaw. Al respecto del softlaw, véase: SARMIENTO, D.: “La autoridad del Derecho y...”, pp. 221 y ss.

³⁴ En el artículo 1, queda preceptuado que la Ley tiene por objeto regular y fomentar la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana, así como promover la participación de la sociedad en los asuntos públicos. En cuanto a las definiciones, el artículo 3 de la Ley recoge una serie de conceptos como el de “participación ciudadana”, “ciudadanía” o “Entidades Ciudadanas” e “instrumentos de participación ciudadana”.

³⁵ La Ley 11/2008 se estructura en tres títulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. En el título II se regula el derecho a la información para la participación ciudadana, que posibilita el conocimiento de la ciudadanía sobre la actividad de la Administración Pública Valenciana y le ayuda a formarse una opinión. En este mismo Título, una serie de preceptos definen el llamado Estatuto de las ciudadanas y los ciudadanos desde el punto de vista de la participación ciudadana, esto es, los derechos que les corresponden como ciudadanía activa y participativa. A continuación, el título II prevé el uso de la tecnología para ampliar los cauces de relación entre instituciones públicas y ciudadanía, y de la ciudadanía entre sí, en el marco de la sociedad de la información y del conocimiento. En este título, y para la definición de políticas públicas, entre otros instrumentos de participación ciudadana se recogen: la audiencia

la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 2/2016. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto respecto a las iniciativas legislativas populares, con carácter previo a la reforma estatutaria, en la Ley 5/1993, que desarrolla el artículo 14.5 del EACV³⁶.

En cualquier caso, apunta Tudela Aranda que el Parlamento no puede obviar la participación. Tampoco en su función legislativa. Pero la articulación de los cauces precisos para la participación debe hacerse, entre otros aspectos, señala Tudela, desde la consideración de los intereses generales son defendidos por los representantes y no por los comparecientes. Desde estas ideas, el proceso legislativo debe estar abierto a la participación de colectivos y entidades sociales, públicos y privados. Y debe estarlo tanto en relación con la oportunidad de la ley, como con su contenido como con el control de su aplicación³⁷. Hago propia también la conclusión de García-Escudero quien señala que las realidades, proyectos y propuestas en materia de transparencia y participación ciudadana tienen como último objetivo la regeneración del Parlamento, en aras de la recuperación de la confianza de los ciudadanos³⁸.

En este marco, la laguna de participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo, como se examina a continuación, se completa con el desarrollo del artículo 9.4 EACV mediante la introducción de los artículos 113 bis y 182 ter en el Reglamento de Les Corts en 2015. Dichos preceptos permiten la presentación de enmiendas ciudadanas en el procedimiento legislativo ordinario.

ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos. Seguidamente, el título III contempla las medidas de fomento de la participación ciudadana. Desde el punto de vista formal, la Ley cuenta con una estructura clara y un lenguaje descriptivo que puede ser tildado de excesivamente programático o potestativo. En primer lugar, el artículo 5 de la Ley 11/2008 recoge el derecho a la información en su vertiente “para la participación ciudadana” “...de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y con la presente Ley, con los límites previstos en el artículo 105.b) de la Constitución” y con sujeción a lo dispuesto en la normativa de protección de datos en vigor. Sin perjuicio de los derechos de información y participación que sobre materias concretas reconozca la legislación sectorial específica, en el artículo 7 de la Ley, se precisa que los ciudadanos y las ciudadanas, que hayan solicitado su inclusión en el Registro creado al efecto, podrán recibir información individualizada sobre aquellas actuaciones públicas, relacionadas con su ámbito, que sean llevadas a cabo por la Administración Autonómica, de acuerdo con los procedimientos y mecanismos establecidos en la propia Ley. En segundo lugar, se regula el derecho de acceso a archivos y registros “...de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, y con las disposiciones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”. En tercer lugar, en relación con el derecho de petición, el artículo 10 confirma que “...Todos los ciudadanos y todas las ciudadanas pueden ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, ante la Generalitat y los organismos e instituciones de ella dependientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Española y en la normativa reguladora de dicho derecho”. En cuarto lugar, la Ley destina su artículo 11 al derecho a la iniciativa legislativa, que ya ha sido legislado específicamente.

³⁶ Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana. DOCV» núm. 2180, de 7 de enero de 1994, BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994.

³⁷ TUDELA ARANDA, J.: “Participación en el procedimiento parlamentario... p. 117.

³⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: Regeneración del parlamento... p. 216.

IV. LAS ENMIENDAS CIUDADANAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO DE LES CORTS VALENCIANES

El hecho de que los ciudadanos participen directamente en los procedimientos legislativos es una novedad de la reforma del Reglamento de Les Corts del año 2015 que se inserta en el conjunto de buenas prácticas existentes para promover la participación ciudadana en los Parlamentos pero a la cabeza de las mismas porque se constituye en un supuesto reglado de participación, totalmente formal, en sede parlamentaria y en el procedimiento legislativo ordinario³⁹.

En el Reglamento de Les Corts, los medios previstos para la participación de la ciudadanía son de dos tipos, bien mediante las propuestas de comparecencias ante la comisión que tramita la iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley) en cuestión, bien mediante la presentación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley mediante las que se pueden formular propuestas alternativas al texto de la iniciativa legislativa que se debate. En particular, las enmiendas ciudadanas están reguladas en los artículos 113.bis y 182.ter del Reglamento de Les Corts y en la Resolución de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 182.ter del Reglamento de Les Corts.

Otros dos parlamentos autonómicos contemplan actualmente también esta posibilidad, como es el caso de Andalucía y Galicia⁴⁰.

Las enmiendas ciudadanas, recogidas en el artículo 113 bis del Reglamento de Les Corts, tienen su origen en una de las transacciones del Pleno en el que se aprobó la reforma reglamentaria. En concreto, aquella reforma reglamentaria partió de una propuesta del grupo Popular y la incorporación de las enmiendas ciudadanas (art. 113 bis) fue pactada por los grupos sobre la enmienda número 13 del grupo Compromis⁴¹.

En el Diario de aquella sesión de Pleno quedó constancia de los diversos posicionamientos de los grupos parlamentarios ante las enmiendas de participación ciudadana. Así, el portavoz del grupo popular que contaba con la mayoría parlamentaria en la Cámara, reconoció el buen criterio de proponer las

³⁹ Crítica TUDELA ARANDA que "*Hoy se participa y mucho*" pero se trata de una participación informal". (TUDELA ARANDA, J.: "Participación en el procedimiento...", p. 117. Respecto a las buenas prácticas, véase GONZALO, M.A. y CAVERO, G.: "Iniciativas de los parlamentos...")

⁴⁰ En el Parlamento de Andalucía, las enmiendas ciudadanas se regulan en el artículo 114 bis del Reglamento (Este artículo fue añadido por la reforma del Reglamento aprobada por el Pleno el día 26 de noviembre de 2014). En el Parlamento de Galicia, las enmiendas ciudadanas se contemplan en el artículo 15 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. Véase al respecto: NAVARRO MÉNDEZ, J. I. y NAVARRO MARCHANTE, V. J.: "La participación ciudadana...", p. 164. Menos claro en la habilitación de esta posibilidad es el nuevo art. 224 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que prevé la posibilidad de presentar sugerencias o propuestas de modificación a los proyectos y proposiciones de ley en los espacios de participación y colaboración ciudadana que establezca la Mesa, pero no enmiendas en sentido técnico.

⁴¹ Propuesta de reforma del Reglamento de Les Corts para la modificación de los artículos 45.2 y 112 y la inclusión de un título XV bis «Del Parlament Obert», presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Dictamen de la comisión, BOC número 318 25.02.2015.

enmiendas de participación ciudadana a los grupos de la oposición “... s’ha incorporat amb bon criteri, tant del Grup de Compromís i també del Grup d’Esquerra Unida, que ha assumit el Grup Parlamentari Popular, allò que es puguen presentar per part del col·lectius socials, per part de la ciutadania, esmenes als projectes de lleis”. En sintonía de pareceres con el anterior, el portavoz de Esquerra Unida destacó la importancia de que no se pudieran modificar sin autorización del ciudadano proponente al afirmar que “... De la mateixa manera que ens alegrem que es puguen presentar esmenes ciutadanes als projectes de llei. Que no solament vinguen a nosaltres a portar-nos les seues propostes, sinó que a més a més es puguen registrar i puguen dir que són seues. I que una plataforma ciutadana, un sindicat, qualsevol organització puga dir «estes són les meues», les nostres esmenes a un projecte, a una proposició de llei. I després qualsevol grup les podrà fer seues, i a més a més no podrà transaccionar, no podrà modifi car eixes esmenes sense el consentiment de l’entitat social que les ha proposat”. En la misma línea, como titular de la enmienda sobre la que se transaccionó para la inserción de las enmiendas ciudadanas, el portavoz de Compromís subrayó que la enmienda nacía de la constatación de que los métodos tradicionales habían perdido legitimidad y de la necesidad de dejar espacio a la ciudadanía para la toma de decisiones al destacar lo siguiente: “Les esmenes ciutadanes permetrien que la ciutadania poguera participar en la tramitació de les lleis presentant les seues pròpies esmenes al text, bé directament, bé a través d’una associació o a través d’un ajuntament. Es tracta d’obrir la porta perquè la ciutadania s’implique en millorar les proposicions i projectes de llei que passen per esta cambra. I tal i com els indicava en la comissió, les esmenes ciutadanes que proposem des de Compromís no naixen del plantejament tradicional sobre participació ciutadana, no naixen d’identifi car una demanda de participació per part de la ciutadania que cal satisfer o calmar. Naixen de la constatació que els mètodes i procediments tradicionals han perdut legitimitat, naixen de l’evidència que tenim òrgans polítics com estes Corts, que podrien prendre millors decisions si deixaren major espai a la ciutadania i a la societat organitzada”. Por último, también consta en el Diario de Sesiones el visto bueno a las enmiendas ciudadanas del portavoz del grupo socialista que matizó su apoyo a las mismas pues sostuvo “...no entendemos bien el contenido de la transaccional, que dice que habrá apertura ciudadana para presentar enmiendas, pero luego tienen que ser asumidas por los grupos”⁴².

En síntesis, desde el punto de vista técnico, se articula un procedimiento sencillo con una clara delimitación del ámbito temporal, subjetivo y objetivo del derecho a presentar las enmiendas ciudadanas, así como un conjunto de requisitos técnicos básicos para la presentación de las mismas, aspectos todos que se analizan por separado a continuación.

4.1. **Ámbito objetivo**

El ámbito objetivo de las enmiendas de participación ciudadana parece ir asociado al de las comparecencias ciudadanas por aplicación del apartado

⁴² DS Ple Corts Valencianes, n.º 166 de 25.3.2015.

4 del artículo 182 ter del Reglamento que define el ámbito de las comparecencias por exclusión de los procedimientos legislativos en los que no cabe realizarlas.

En cuanto a las comparecencias ciudadanas, se excluyen, en primer lugar, para los proyectos y proposiciones de ley de especialidades en el procedimiento legislativo recogidas en el capítulo III del título V del Reglamento (reforma del EACV, proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat, y cuando se acuerde la competencia legislativa plena de las Comisiones) así como los decretos legislativos y los decretos leyes; en segundo lugar, los procedimientos legislativos especiales regulados en el artículo 22.f) del EACV (Presentar ante la Mesa del Congreso proposiciones de ley y nombrar a los Diputados encargados de defenderlas); en tercer lugar, los procedimientos legislativos de materias contempladas en el título primero del EACV (condición política de valenciano, bandera y lengua) y los referidos a la organización territorial; en cuarto lugar, las iniciativas que afecten a la organización institucional de la Generalitat; en quinto lugar, las de naturaleza tributaria y presupuestaria; en sexto lugar, las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunitat Valenciana; y en sexto lugar, las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, que seguirán rigiéndose por lo que establezca la propia ley específica que la regula.

La cuestión que se puede plantear seguidamente consiste en dilucidar si estas exclusiones se entienden también de aplicación para las enmiendas de participación ciudadana. Esto es, en conocer el por qué las exclusiones de comparecencias ciudadanas afectan también a las enmiendas ciudadanas cuando al respecto hay que decir que el artículo 113 bis no contempla listado alguno de excepciones y bien se podría entender que las enmiendas se pueden presentar a cualquier tipo de iniciativa legislativa.

No obstante, hasta la fecha no consta la presentación de enmiendas ciudadanas en ninguno de los supuestos enumerados en el artículo 182 ter, apartado 4, salvo en el caso de la tramitación como proyecto de ley de un decreto ley tras su convalidación por el Pleno de la Cámara.

En definitiva, la enmienda ciudadana quedaría circunscrita a lo que se puede definir como el procedimiento legislativo ordinario de Les Corts. Es decir, no hay posibilidad de presentar enmiendas de participación ciudadana en prácticamente ninguno de los procedimientos legislativos que el Reglament de Les Corts configura con especialidades.

4.2. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de las enmiendas ciudadanas queda descrito en el artículo 113 bis del Reglamento de Les Corts que circunscribe a la ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana.

A este respecto, por ciudadanía valenciana se ha de entender a aquellos y aquellas que gozan de la condición política de valenciano o valenciana.

Para concretar este concepto jurídico de “ciudadanía valenciana” es necesario acudir al artículo 3 del EACV que afirma que gozan de la condición política de valencianos, en primer lugar, todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana; en segundo lugar, se considera ciudadanía valenciana a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España y sus descendientes, inscritos como españoles, si así lo solicitan en los términos en los que lo determine la Ley del Estado; en tercer lugar, también son ciudadanía valenciana las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana si han solicitado el reconocimiento de su valencianidad⁴³; y en cuarto lugar, se considera ciudadanía valenciana asimismo a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunitat Valenciana que no tengan la nacionalidad española.

Adicionalmente, en paralelo, el citado precepto reconoce este derecho de enmienda ciudadana a los ayuntamientos quienes, mediante acuerdo del pleno, podrán presentar, a través del Registro de Les Corts, escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley en tramitación.

4.3. **Ámbito temporal**

En cuanto a los plazos, el artículo 113 bis afirma que las enmiendas de participación ciudadana deberán formularse durante el mismo plazo de las solicitudes de audiencia ciudadana que regula el artículo 182 ter. En este precepto se determina que las enmiendas de ciudadanía presentadas a un proyecto de ley deben ser presentadas en un plazo de cinco días que empieza a contar con la publicación del mismo en el Butlletí Oficial de les Corts.

Este plazo se hace público a través de la página web de Les Corts. Cuando se trata de proposiciones de ley, una vez tomadas en consideración por el Pleno, será la Mesa quien abra un plazo de cinco días⁴⁴.

En el mismo sentido, el artículo 182 ter declara que la Mesa de les Corts, de acuerdo con lo establecido en el artículo 112, tras verificar el cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ley, ordenará la publicación, la tramitación en la comisión correspondiente y, antes de la apertura del plazo de presentación de enmiendas, abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar ante la Mesa de la Comisión Especial

⁴³ Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el exterior que fue derogada por la Ley por la disposición derogatoria de la Ley 2/2015, 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana que regula en sus artículos 51 a 53 la participación de los ciudadanos valencianos en el exterior.

⁴⁴ Véase http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES&

de Participación Ciudadana propuestas de comparecencia. En la práctica, estas enmiendas son remitidas a la Mesa de la Comisión en la que va a ser tramitada la iniciativa legislativa.

En la resolución de Presidencia 2/IX se afirma que, transcurrido el plazo de cinco días referidos sin que se haya presentado solicitud alguna de comparecencia, la Mesa de Les Corts dará por concluido el procedimiento, abrirá el plazo para la presentación de enmiendas y proseguirá la tramitación legislativa que establece el título V de este reglamento. Este punto de la resolución de presidencia referida tiene difícil conexión con lo dispuesto en el precepto reglamentario citado. No obstante, este límite temporal no ha sido aplicado rigurosamente en este inicio de XI Legislatura de Les Corts.

Además, suele darse la circunstancia de que los comparecientes en el procedimiento legislativo aporten sus propuestas en el curso de su intervención ante la Comisión, que normalmente se produce temporalmente una vez concluido el plazo de los cinco días⁴⁵. En estas situaciones, se plantea la disyuntiva de decidir si se debe inadmitir una enmienda de participación ciudadana presentada fuera de plazo. Dos elementos parecen abogar hacia una flexibilidad en estas situaciones, el primero de ellos es que el plazo es muy corto y el segundo es que la publicidad de su apertura en un medio, el boletín oficial, que no es de los de consulta habitual por la ciudadanía. Si la finalidad de la norma es fomentar la participación ciudadana, la misma no debería quedar restringida por un elemento tan formal como es el del plazo, siendo éste tan corto.

4.4. Requisitos técnicos de la enmienda

El Reglamento de Les Corts contempla una serie de requisitos técnicos que debe reunir la enmienda ciudadana para configurarse como tal. En el párrafo segundo del artículo 113 bis, se determina que los escritos de presentación de enmiendas de participación ciudadana deberán contener los requisitos de identificación previstos en el artículo 70 de la entonces vigente Ley 30/1992, así como los motivos que aconsejan su presentación.

En función de ello, procede acudir a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo contenido corresponde con el artículo 70 de la Ley derogada, vigente en el momento de la reforma reglamentaria. Este precepto dispone que las solicitudes a la Administración deberán contener:

⁴⁵ Este problema está resuelto en el artículo 114 bis del Reglamento del Parlamento de Andalucía que regula que se formularán dentro de un plazo de tres días hábiles, una vez concluidas las comparecencias informativas en Comisión.

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- d) Lugar y fecha.
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación”.

Por ello, los escritos deberán ser presentados en el Registro de Les Corts con el contenido de la propuesta de enmienda y deben contener los siguientes datos: nombre y apellidos de quien la presenta o de la entidad a la que representa (las asociaciones deben acompañar la inscripción en el registro de asociaciones y los ayuntamientos, el acuerdo del Pleno); medio preferente o del lugar en el que desea que se realice la notificación; proyecto o proposición de ley a la que se presenta la enmienda; texto de la propuesta de enmienda; motivos de la propuesta; lugar, fecha y firma.

Por último, las enmiendas deben ser presentadas por escrito y se proporciona un modelo en formato pdf para ello. En cumplimiento del artículo del 110 ter del Reglamento, relativo al portal de transparencia, la web institucional contiene un apartado de Parlament Obert en el que se explica el marco legal de las comparecencias y las enmiendas y se incorpora un modelo de enmiendas ciudadanas en formato pdf⁴⁶. No se puede interpretar que el apartado sugerencias del Parlament Obert sea un medio de presentar por vía telemática las enmiendas de participación que, por ahora deben, seguir siendo presentadas por escrito.

4.5. Tramitación

La tramitación de las enmiendas ciudadanas tiene dos fases diferenciadas: la primera de ellas ante la Mesa de la Comisión, que ejercita un control material sobre las propuestas presentadas por la ciudadanía; y la segunda, ante los propios grupos parlamentarios que tienen la opción de hacerlas suyas y convertirlas en enmiendas ciudadanas.

De este modo, la primera fase se desarrolla de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 113 bis, cuando la Mesa de la Comisión, tras comprobar que los escritos que contengan las propuestas de enmiendas de parti-

⁴⁶ Véase http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES&

ciudadana cumplen los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento de Les Corts para el tipo de iniciativas de que se trate⁴⁷.

La Mesa de la Comisión ejerce una función de control material sobre la enmienda dado que finalizará su tramitación si no es congruente con el texto del que trae causa y no podrá acordarse su publicación. De la no tramitación, el Reglamento no prevé comunicación al interesado y debería realizarse en todo caso. Tampoco prevé posibilidad de recurso o de reconsideración de la decisión por la Mesa. Otro de los aspectos que no están previstos es el de la situación en la que la Mesa solicita al interesado que subsane errores o adecúe mejor el contenido de la enmienda con carácter previo a su tramitación, actuación que debería ser posible llevar a cabo sin mayor problemática.

En caso contrario, cuando se considera que cumple los requisitos reglamentarios, la Mesa de la Comisión dará traslado a los grupos parlamentarios, que no a los diputados, de forma inmediata a los efectos oportunos y ordenará su publicación si son congruentes con la materia de la iniciativa. La publicación no se realiza en el boletín oficial sino en la web de Les Corts, en el apartado correspondiente a *Parlament obert* y con la misma finaliza la primera fase de la tramitación de las enmiendas.

La segunda fase se concreta en la posible asunción de las enmiendas por los grupos parlamentarios. Esto es, para que el contenido de estos escritos pueda tramitarse por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas, deben ser asumidos dentro de plazo por algún grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito al efecto dentro del plazo de enmiendas abierto para los grupos parlamentarios. En su defecto, decaerán.

Nada se afirma respecto a la posible asunción de las enmiendas ciudadanas por los diputados no adscritos, ni se ha dado el supuesto hasta la fecha. En todo caso, la interpretación de la norma ante estas situaciones no puede ser contradictoria con la que se realizaría si fuera un diputado individualmente considerado, y no un grupo parlamentario, quien asumiera una enmienda ciudadana.

En esta segunda fase de tramitación de las enmiendas, no se pueden plantear interrogantes sobre el modo en que los grupos parlamentarios asumen el contenido de las enmiendas ciudadanas; debe entenderse que el espíritu y la literalidad de la norma determina que deben asumirse íntegramente. Tanto en el trámite como en la defensa de este tipo de iniciativas, el grupo parlamentario que las presente deberá hacer constar la autoría inicial de las mismas.

⁴⁷ En este caso, las enmiendas a los textos legislativos están reguladas en el artículo 113 del RCV que determina que las enmiendas parciales pueden ser de supresión, modificación o adición y que en los últimos dos casos debe contener el texto concreto que se proponga. A tal fin y, en general, a todos los efectos legislativos, las enmiendas parciales pueden presentarse: al título de la ley; a los títulos; a los capítulos; a las rúbricas; al articulado; a cada disposición adicional, transitoria, derogatoria o final; a la exposición de motivos y a los anexos.

Así, cuando las enmiendas ciudadanas son asumidas en tiempo y forma por algún grupo parlamentario, se incorporan, siendo el caso, a la ponencia o a la ordenación de enmiendas.

Precisamente, uno de los elementos más singulares de este marco regulatorio de las enmiendas ciudadanas es el apartado 5 del artículo 113 bis. De acuerdo con este precepto, las enmiendas tramitadas por este procedimiento no podrán ser modificadas sin el consentimiento del proponente inicial. Esto es, en un determinado supuesto hipotético, si la enmienda es asumida por un grupo parlamentario y luego da lugar a una transacción en pleno o comisión, la enmienda transaccional resultante deberá ser firmada también por la persona o entidad que haya firmado la misma. Como se puso de manifiesto durante la aprobación de la reforma parlamentaria, este punto fue relevante para los grupos parlamentarios a la hora de decidir la incorporación de las enmiendas ciudadanas al Reglamento parlamentario⁴⁸.

Si durante la legislatura, a la finalización de un periodo de sesiones se encontrase en tramitación alguna iniciativa legislativa que aún no hubiese iniciado o concluido, en su caso, los trámites que establece el presente artículo, previo acuerdo de la Mesa de Les Corts y de la Junta de Síndics, se podrá habilitar el periodo necesario para dar cumplimiento a los mismos, sin perjuicio de lo que establecen los artículos 57 y 58 del RC.

4.6. Aspectos prácticos y de mejora

La práctica de esta primera parte de legislatura pone de manifiesto que la ciudadanía ha participado en casi la totalidad de los procedimientos legislativos ordinarios. Siendo remitidas las mismas a las Mesas de las Comisiones correspondientes en cada uno de los casos, todas las enmiendas ciudadanas han sido consideradas congruentes. Ninguna de las Mesas de Comisión ha rechazado las enmiendas presentadas por los ciudadanos pese a la gran variedad de formatos y de contenidos recibidos.

Otra cuestión es si las mismas han sido incorporadas al texto legislativo resultante. En cuanto a su asunción por los grupos parlamentarios, ésta no se ha producido con carácter general ya que en algunos casos se han elaborado enmiendas inspiradas en las enmiendas ciudadanas, mientras que en los casos en los que las enmiendas han sido hechas suyas por algún grupo, las

⁴⁸ En el Pleno de aprobación de la reforma reglamentaria, el portavoz del grupo popular hizo constar en el Diario de Sesiones que la novedad principal de estas enmiendas ciudadanas es que las mismas no pueden ser modificadas sin consentimiento del autor inicial de las mismas “... *El que s’haja de presentar un escrit per assumir-la no vol dir que és que hagen de presentar-la o no presentar-la, és per assumir-la. I sempre hi haurà algun parlamentari en la cambra que l’assumirà. Però a més és que hem regulat que s’hagen de publicar i que formen part de l’informe de la ponència o, en el seu cas, de la relació d’esmenes que se fan, si no s’anomena la ponència en eixe moment, per a debatre-ho en comissió i que es publiqui. És una cosa que en altres parlaments no ho fan. Jo pense que això és un pas endavant molt important... I, sobretot, com demanava el senyor Blanco, que una volta els grups tenen coneixement d’eixes esmenes de la societat que ha assumit un grup parlamentari, que eixe grup parlamentari no puga modifi car-les sense el consentiment del proponent inicial.* Op cit.

mismas no han sido aprobadas por la mayoría parlamentaria y, por lo tanto, no han sido incorporadas al dictamen del proyecto de ley para su debate en el pleno ni al texto legislativo durante su aprobación en Pleno.

Con carácter general, como complemento a las reformas realizadas en el Reglament de Les Corts en materia de transparencia parlamentaria, uno de los aspectos a tener en cuenta es el de la posibilidad de crear un registro de entidades interesadas, en términos anglosajones conocidos por “lobbies” en sede parlamentaria. Esta es la mejor manera de que las distintas fuerzas que influyen en la legislación autonómica queden, al menos, registradas como tales. En todo caso, las enmiendas ciudadanas son la forma más transparente de presentar e influir en la legislación autonómica puesto que queda identificado claramente quien es el proponente de las mismas teniendo siempre presente que los intereses generales son defendidos siempre por los representantes y no por los comparecientes. Finalmente, como señala Tudela Aranda, la participación ni puede ni debe limitarse al contenido de la ley; debe extenderse a la propia decisión de legislar y al necesario control de la ejecución de la legislación aprobada⁴⁹. No hay que olvidar que la calidad de los instrumentos participativos será garantizada en función de la evaluación que se realice del mismo y de los efectos que, finalmente, tenga en la toma de decisiones públicas.

Para finalizar, otra mejora de la tramitación de las enmiendas ciudadanas sería que hubiera un trazo visible de las mismas en los casos en los que las mismas no son aceptadas por los grupos parlamentarios. Por ejemplo, las enmiendas ciudadanas desaparecen con la aprobación de la ley de la web y no hay forma alguna de tener conocimiento de las mismas con posterioridad a la aprobación de los proyectos de ley para los que se presentaron.

V. CONCLUSIONES

El planteamiento del principio de participación debe realizarse como parte del derecho de los ciudadanos a la buena administración. En el marco constitucional de reconocimiento de la participación ciudadana, las reformas estatutarias han recogido el fomento de la participación ciudadana asociado al derecho a la buena administración y constituye toda una mezcla de derechos, principios generales del Derecho, de principios rectores y de meros criterios de actuación que, en línea con la jurisprudencia constitucional, sólo vinculan al legislador autonómico, que debe respetar los límites constitucionalmente establecidos y el principio de reserva de ley.

En el caso autonómico, se ha dejado constancia de que la participación ciudadana proclamada en los Estatutos de Autonomía como derecho o principio general ha sido completada en algunos de los casos con la posibilidad de presentar enmiendas ciudadanas durante la tramitación parlamentaria de las leyes. Este ha sido el caso de Les Corts Valencianes que, en la

⁴⁹ TUDELA ARANDA, J.: “Participación en el procedimiento parlamentario... p. 116.

reforma reglamentaria de 2015, introdujo dicha posibilidad para los llamados procedimientos legislativos ordinarios. Como se ha analizado, la puesta en práctica de esta novedad ha permitido analizar tanto las bondades como los defectos técnicos de esta nueva categoría de enmiendas, de participación ciudadana, que se han constituido en habituales en el procedimiento legislativo de Les Corts y detectar diversos aspectos técnicos de mejora. En todo caso, la calidad de los instrumentos participativos será garantizada en función de la evaluación que se realice del mismo y de los efectos que, finalmente, tenga en la toma de decisiones públicas.

En estos momentos todavía no se dispone de elementos de juicio y evaluaciones suficientes para concluir si la apuesta estatutaria, legislativa y reglamentaria por la participación de la ciudadanía no es todavía un mero proyecto piloto o un experimento alternativo a la democracia representativa tradicional. Estas evaluaciones y el hecho de conocer el impacto que las enmiendas ciudadanas tienen en las iniciativas legislativas serán claves para concluir si la citada apuesta contribuye de facto al desarrollo de la sociedad democrática, que fue la intención de la inserción de las enmiendas ciudadanas en el procedimiento legislativo ordinario de Les Corts.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E.: Curso de Derecho Constitucional, Volumen I, 3.^a ed. Tecnos, 1999; y con TUR AUSINA, R.: “Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela multinivel”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 20, 2007, pp. 231-276.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT Information Management Office (2003): E-Government Benefits Study (2006) y e-Government Strategy: Responsive Government: A New Service Agenda., disponibles en <http://www.agimo.gov.au/publications/2007>.
- BAÑO LEÓN, J. M.: “El Estatuto de Autonomía en el Ordenamiento estatal y en el autonómico” en *Comentarios al EACV* dir. BAÑO LEÓN, J.M., Thompson- Civitas, 2007, pp. 53-73.
- BELLAMY, C. y TAYLOR, J.: *Governing the information age*, Open University Press, 1998.
- CARRE DE MALBERG, R.: *Teoría General del Estado*, FCE, 1998.
- CASTEL GAYÁN, S.: “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico” en *RAAP* n.º 34, 2009, pp. 399-448.
- CORONA FERRERO, J. M.: “Los grupos parlamentarios y el mandato” en el monográfico sobre *Los Grupos Parlamentarios de Asamblea*. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio 2007, pp. 205-218.
- COTINO HUESO, L.: “Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas” en *Revista catalana de Dret públic*, n.º 35, 2007, pp. 75-120; “De qué hablamos cuando hablamos de democracia y participación electrónicas” en PLAZA PENADÉS, J. (coord.):

- Cuestiones actuales de Derecho y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006, p. 46 y ss.; y “A propósito del concepto gobernanza en la UE y su difícil aprehensión jurídica”, Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de CE, UPV-Bilbao, 2003.
- DE OTTO, I.: “Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RIJAP*, 10, vol II, 1984, pp. 53-72.
- ECHEVARRÍA, J.: *Telepolis, los señores del aire y el tercer entorno*, Destino, Barcelona, 1999.
- FALCONER, P., SMITH, C., Y WEBSTER, W. R. C.: *Managing Parliaments in the 21st Century*, EGPA Yearbook, Amsterdam (Netherlands): IOS Press, 2001, IAS Monographs, Volume 16.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J.: “La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónicos” en COTINO HUESO, L. (Coord.): *Libertad, democracia y gobierno electrónicos*, Editorial Comares, 2006.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana*, Teoría y realidad constitucional, N.º 36, 2015.
- GARCÍA GUITIÁN, E.: “Representación y participación: la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas” en *Participación y representación política*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2009; pp. 21-50.
- GARCÍA ROCA, J.: “Representación política y transfugismo: la libertad de mandato” en SANTOLAYA MACHETTI, P. y CORONA FERRERO, J. M (dir.): *Transfugismo político: preguntas y respuestas*, Thomson- Civitas, 2009, pp. 39-82, y *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, 1999.
- GAVARA DE CARA, J.C.: “La vinculación positiva de los poderes públicos a los derechos fundamentales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n 20, 2007, pp. 277-320.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M.: *Comunicación Pública en Internet*, Creaciones Copyright S.L., 2004.
- GONZALO, M. A. Y CAVERO, G.: “Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas” 2013, en http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/G08-GONZALO_CAVERO-2013.pdf.
- GUILLEM CARRAU, J.: “El derecho a la buena administración tras las reformas estatutarias” en *La Solidaridad en el Estado Autonomico* / coord. por Vicente Garrido Mayol, 2012, ISBN 978-84-931442-8-9, pp. 269-300, y “La participación ciudadana en el estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana” en *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* / coord. por Jordi Barrat i Esteve, Rosa María Fernández Riveira, 2011, pp. 283-312.
- HOFF, J., COLEMAN, S., FILZMAIER, P. Y CARDOSO, G.: *Democratic Governance and New Technology: Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Union*, Routledge, 2000.

- MILLARD, J.: “Las TIC y la gobernación”, The IPTS Report, n.º 85, julio 2004, disponible en www.jrc.es.
- MONREAL, A.: “Estado de las Autonomías, reformas estatutarias y mutación constitucional”, en *El Futuro del modelo de Estado*, coord. por ÁLVAREZ CONDE, IMAP, Madrid, 2007, pp. 267-291.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. y NAVARRO MARCHANTE, V. J.: “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento” en Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N.º. 35, 2016, pp. 149-174.
- NICOLIA, L.: “La questione dell’accountability nel medello comunitario di governance” en *Amministrazione in cammino*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, 2005, accesible en <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>
- PASCUA MATEO, F.: “Título Preliminar. Artículo 7” en Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Especial Monográfico, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, junio 2008, pp. 137-163.
- POLVERARI, L.: “Devolution and the governance of regional policy: Reflections on changes in accountability”, XXIII annual conference of the Italian Political Science Society (SISP). 2009, accesible en <http://www.sisp.it>.
- PRESNO LINERA, M. A.: “La sustitución temporal de los cargos políticos representativos” en *Democracia y Representación*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 13-75 y “Pluralismo de partidos, no separación de poderes”, *Fundamentos*, 5/2009, Junta General del Principado de Asturias, pp. 241-298.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas-Parlamento de Navarra, Madrid, 1992.
- REMENYI, D. y WILSON, D.: “e-Democracy: an “e” too far?” en GRIFFIN, D. y otros: *Developments in e-Government*, IOS Press, 2007, pp. 89-100.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A.: “Ciudadanía europea, derechos sociales y Estatutos” en VVAA: *El Estado Autonomico: integración, solidaridad, diversidad*, Estudios Goberna, Coedición Colex-INAP, 2005, pp. 477-516.
- RUGGERI, A.: “La tutela “multinevello” del diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali” en *Politica del Diritto*, a. XXXVIII, n.º 3, set. 2007, pp. 317-346.
- RUIZ MIGUEL, C.: “La Libertad política en la democracia electrónicamente influida” en COTINO HUESO, L. (coord.): *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 41-57.
- SÁENZ ROYO, E. y CONTRERAS CASADO, M.: “Los derechos, deberes y principios en la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón” en APARICIO, M. A. (ed.) CASTELLÁ, J. M. y EXPÓSITO, E. (coords.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Atelier, 2008, pp. 267-286.

- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: “Derechos sociales y comunidades autónomas: los márgenes de las políticas autonómicas”, en *VVAA: El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Estudios Goberna, Coedición Colex-INAP, 2005, pp. 477-516.
- SARMIENTO, D.: “La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law” en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 28, mayo/agosto 2006, pp. 221-266.
- SCHMITT, C.: “Situación histórico-espiritual del parlamentarismo de hoy” en *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.
- SIEYÉS, E. J.: “Ideas sobre los medios de actuación que podrán disponer los representantes de Francia en 1789” en *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*, Austral, 1991.
- SMITH, C. Y WEBSTER, C. W. R.: “The emergent ICT culture of Parliamentarians: The case of the Scottish Parliament”, comunicación a EGPA Annual Conference, Madrid, 2007, disponible en <http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007>
- SOLOZÁBAL, J. J.: “Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias” en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 22, 2.º semestre 2008, UNED, pp. 315-337.
- TOMÁS MALLENT, B.: *Derecho fundamental a una buena administración*, INAP, 2009.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 3.ª ed. 1992.
- TUDELA ARANDA, J.: “Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley” en *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*, monografía RAAP 14, pp. 93-117; y *El parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, colección monografías, 77, Congreso de los Diputados, 2008.