

La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la “fatiga del Parlamento”¹

Sumario: RESUMEN.—I. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL SENO DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS.—1.1. Introducción a los conceptos de democracia directa y democracia representativa.—1.2. Podrá ser ciudadano participante el ciudadano informado. La transparencia como presupuesto de la participación.—1.3. Breve aproximación al marco jurídico español.—II. LOS MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.—2.1. Los instrumentos participativos formalizados normativamente.—2.1.1. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo.—2.1.1.1. Las comparecencias o audiencias de colectivos ciudadanos.—2.1.1.2. La presentación ciudadana de propuestas de enmiendas.—2.1.1.3. La iniciativa legislativa popular.—2.1.2. La participación ciudadana en procedimientos parlamentarios no legislativos.—2.1.2.1. Las preguntas de iniciativa ciudadana.—2.1.2.2. La participación ciudadana en las funciones de impulso de la acción del Gobierno.—2.1.2.3. Ejercicio ante las Cámaras parlamentarias del derecho fundamental de petición.—2.2. Los instrumentos participativos no formalizados: las plataformas *on line* de participación ciudadana.—III. CONCLUSIONES FINALES.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

* JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ es Letrado y Director Parlamentario de Transparencia y Participación del Parlamento de Canarias y Doctor en Derecho. VICENTE J. NAVARRO MARCHANTE es Profesor Contratado Doctor de la Universidad de La Laguna.

¹ El presente trabajo forma parte del Proyecto de I+D Justicia, Ciudadanía y Género. (Referencia: FFI2011-24120) del Ministerio de Economía y Competitividad. Ha contado con financiación del Ministerio de Educación. Este estudio constituye la ampliación de una previa comunicación presentada al Seminario “El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa”, celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati los días 16 y 17 de junio de 2016.

RESUMEN

En el contexto actual en el que se desenvuelven los Parlamentos, la transparencia y la apertura hacia la sociedad han de ser dos de los vectores esenciales de su funcionamiento, como vías para aumentar su legitimidad y su eficacia. Los mecanismos hoy previstos normativamente para permitir a los ciudadanos participar activamente en la vida parlamentaria son aún escasos, poco conocidos y cuantitativa y cualitativamente poco relevantes. Por ello, el presente trabajo pretende abrir una reflexión sobre la necesidad de abrir nuevas vías de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones parlamentarias (legislativa y de impulso y control político del Gobierno), analizando diversas experiencias de nuestro entorno, tanto las que cuentan con expreso respaldo normativo como otras que, aun no contando con éste, pueden ser útiles para tal finalidad, especialmente las que se sustentan en la utilización inteligente de las TIC.

PALABRAS CLAVE: democracia participativa, parlamentos autonómicos, participación ciudadana en procedimientos parlamentarios.

I. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL SENO DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

1.1. Introducción a los conceptos de democracia directa y democracia representativa

En la *polis* de la Grecia clásica, la democracia significaba gobierno ejercido de forma directa por los ciudadanos y en condiciones de igualdad absoluta, lo que no sólo significa “isonomía” o igualdad ante la ley, sino que también supone “isocratía”, lo que implica que nadie debe poseer en la ciudad más poder que otro, y también “isegoría”, lo que se traduce en que nadie debe tener allí más participación en la gestión directa de los asuntos públicos que los demás. Se trataba de una democracia de identidad, en la que no había distinción entre gobernantes y gobernados, una democracia directa, de inmediación en tanto que las decisiones de gobierno se adoptan por todos en la Asamblea o *Ekklesia* y se ejecutan por cargos que son elegidos por sorteo y que rotan de forma acelerada (precisamente para no crear fórmulas de representación). Ciertamente se trata de un modelo que se demostró posible en las ciudades-Estado griegas² en tanto que la ciudadanía se restringía a pocos varones con derechos políticos en sociedades con escasa diversidad³.

Frente a esta fórmula de democracia directa, los regímenes constitucionales liberales optaron por sistemas de democracia representativa. El Estado

² Quizá podamos recordar estas ideas para los Concejos Abiertos municipales previstos en el artículo 140 CE para localidades de menos de 100 habitantes.

³ Véase GARRORENA MORALES, “Democracia”, en *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Dir. Manuel Aragón y César Aguado, Civitas, 2011, p. 132.

Constitucional es un ente político que, por un lado, tiene dimensiones que imposibilitan la identidad gobernante-gobernado que permitía la polis griega y, por otro lado, en sus orígenes, parte de la conveniencia de que se elijan representantes que tengan la “capacidad necesaria para discutir los asuntos, el pueblo no es en absoluto, apropiado para ello” (Montesquieu). Así, la diversidad (social, económica, cultural, etc.) de estos Estados implica diseñar fórmulas para sistemas de gobierno de las mayorías en dialéctica con las minorías. El sufragio masculino y generalmente censitario presente en los sistemas constitucionales durante el siglo XIX acabará evolucionando hacia el sufragio universal masculino y femenino y, en paralelo, se irá desarrollando un sistema de partidos.

Este sistema de democracia representativa liberal empieza a dar ciertas señales de “fatiga” ya advertidas por Kelsen⁴ a principios del siglo XX. La inercia de este sistema tiene un elemento tendencial elitista y oligárquico, que va produciendo cierto distanciamiento entre gobernantes y gobernados y que limita la participación del ciudadano a ser elector cada cierto número de años como única forma de exigir responsabilidades a los representantes⁵. Por ello se reivindica la necesidad de fortalecer el elemento democrático permitiendo que haya mayor participación ciudadana en las actividades políticas, empezando por la necesidad de fortalecer la propia democracia interna de los partidos políticos⁶. Son conocidas las fórmulas clásicas de participación directa dentro de sistemas de democracia representativa, el referéndum (de diverso tipo: de ratificación/abrogación de textos normativos, revocatorio de cargos representativos, consultivos, etc.) y la iniciativa legislativa popular, pero en las siguientes páginas veremos otras.

1.2. Podrá ser ciudadano participante el ciudadano informado. La transparencia como presupuesto de la participación

En las últimas décadas, como reacción al progresivo distanciamiento ciudadano respecto de sus representantes y a la desafección política⁷, se busca desarrollar nuevos instrumentos que, sin cuestionar los fundamentos de la democracia representativa ni pretender sustituirla por un sistema de democracia directa, sí permitan mayores cuotas de participación ciudadana en diferentes actividades y procedimientos políticos. Nos estamos refiriendo a la participación ciudadana tanto en el procedimiento legislativo (con comparencias

⁴ KELSEN, *Esencia y valor de Democracia*, Labor, 1934.

⁵ Otro trabajo pionero en el tema que aquí tratamos es ZAMPETTI, “Democrazia Rappresentativa e Democrazia Partecipativa” en *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padova, 1973.

⁶ Véase NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Constitucionales, 1999.

⁷ La desafección política tiene como termómetro el porcentaje de participación en las consultas electorales, que muestra una clara tendencia a la baja en las democracias occidentales, especialmente en las elecciones legislativas, con la excepción de ciertos picos de participación en contextos de cierta convulsión política, véase la web del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral www.idea.int (consultada en junio 2016).

o audiencia en los procedimientos legislativos y la posibilidad de plantear enmiendas) como en otros procedimientos no legislativos (bien ante órganos ejecutivos o ante órganos parlamentarios, con participación en encuestas, foros de debates, preguntas de iniciativa ciudadana, etc.).

Las ventajas de estos instrumentos de participación ciudadana son conocidas⁸:

1. La intervención de los ciudadanos y de los colectivos sociales más directamente afectados por el contenido de la norma en las fases de elaboración de los textos jurídicos (desde foros de discusión a audiencias públicas) permite que mejore la información de los representantes sobre la materia, lo que debe favorecer la calidad de la norma y su adecuación a la realidad.
2. La participación social refuerza la legitimidad de la norma finalmente aprobada. La constatación de que la norma haya sido aprobada tras un debate serio, con profundidad, con amplia participación de los colectivos directamente más afectados amplía la percepción social de que la norma responde a lo demandado por la sociedad⁹.
3. Aumenta la transparencia del procedimiento. Además del contacto que pueda haber de los grupos sociales con el Gobierno en la fase de elaboración de los anteproyectos, que pueden ser algo sesgados en términos ideológicos, es necesario que en el procedimiento legislativo haya comparecencias en el Parlamento¹⁰ y que se pueda garantizar su pluralidad (con mecanismos que garanticen cierta cuota a las minorías y que se hagan con la máxima publicidad).

Por otra parte, también conviene destacar que estas vías permiten la participación de personas (y colectivos), como los inmigrantes, que no forman parte del censo electoral (por lo que quedarían excluidos también de los referéndum y de las iniciativas legislativas populares) pero que sí pueden considerarse como parte del pueblo, en sentido amplio, en tanto viven, pagan impuestos y cotizan en otro Estado del que no son nacionales pero cuyas normas les afectan directamente. No es posible ocuparse aquí del posible derecho de sufragio de los inmigrantes, pero creemos que queda fuera de toda duda la conveniencia de que su voz sea tenida en cuenta en estos procesos participativos.

Gran parte del posible éxito de estos instrumentos de participación antes señalados dependerá, obviamente, de un primer presupuesto impres-

⁸ Véase CARRASCO DURÁN, “La participación social en el procedimiento legislativo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 89, 2014, p. 182 y ss.

⁹ Véase el estudio de SÁNCHEZ FERRIZ, “Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas “prenormativas” del ordenamiento constitucional suizo”, en *Teoría y Realidad*, núm. 36, 2015, pp. 353-376.

¹⁰ Véase PRESNO LINERA, “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control, en *XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2014, 23 y ss. que hace un breve recorrido sobre la cuestión en normas de los diferentes EE.AA.

cindible: la obligada transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos y la facilidad de acceso a la información. Existe una clara relación entre democracia, opinión pública libre y transparencia informativa. Las sociedades occidentales han tomado conciencia de que las libertades informativas eran algo más que un derecho subjetivo a transmitir ideas, opiniones o información sin ser sancionado por ello. Las libertades informativas constituyen uno de los pilares en los que se asienta el sistema democrático, en palabras de Konrad Hesse¹¹:

“Elecciones y votos pueden desempeñar su correspondiente función sólo cuando el ciudadano se encuentra en la posición de poderse formar un juicio sobre las cuestiones decisivas y cuando sabe lo bastante de la conducta de los gobernantes para poder aprobar o rechazar su gestión. La opinión pública presupone información sobre la cosa pública. Y la preformación previa de la voluntad política sólo es posible mediante contraste de las diversas opiniones y aspiraciones. Sólo donde reina la transparencia puede haber responsabilidad de los gobernantes y conciencia de esa responsabilidad. En resumidas cuentas, de acuerdo con su propio principio constitutivo, la democracia es cuestión de ciudadanos informados, mayores de edad y no de masas ignorantes y apáticas, conducidas sólo por afectos e impulsos irracionales, tenidas en la oscuridad sobre su propio destino por sus bien o malintencionados gobernantes”.

En el mismo sentido también se puede citar a Sartori¹² que señala que “El poder electoral constituye ‘per se’ una garantía mecánica de la democracia; pero la garantía sustantiva viene dada por las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a la presión de los fabricantes de opinión. En última instancia «la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno»”.

La propia efectividad del Estado democrático (art. 1.1 CE) resultaría puesta en cuestión, e incluso falseada, si quienes han de participar en los asuntos públicos carecieran de la información necesaria para hacerlo de forma plena y auténticamente libre¹³. Para Fiss¹⁴: “Nuestro respeto por la elección de una mayoría disminuye considerablemente cuando sabemos que la elección fue hecha apresuradamente, bajo fuerte presión, sobre la base de una información defectuosa o sin una adecuada consideración de las alternativas. Una verdadera democracia supone una cierta dosis de ilustración ciudadana”.

Como decía Kelsen¹⁵, la publicidad de los actos de gobierno es una característica de la democracia, mientras que la autocracia “mantiene el principio del secreto de gobierno”. En esta línea, Bobbio recuerda que “es bien sabido que la democracia nació con la perspectiva de expulsar para siempre de las socie-

¹¹ Citado por SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, “Aspectos Constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, en REDC núm. 23, 1988, p. 141, que no especifica la obra exacta de referencia.

¹² SARTORI, *Teoría de la Democracia*, vol. I, Alianza Editorial, 1987, pp. 116-117.

¹³ Véase ESCOBAR ROCA, *El Estatuto de los periodistas*, Tecnos, 2002, 49.

¹⁴ FISS, *Libertad de expresión y estructura social*, Fontamara, 1997, p. 171.

¹⁵ KELSEN, *op. cit.*, p. 120.

dades humanas al poder invisible para dar vida a un Gobierno cuyas decisiones deberían haberse realizado en público”, y añade “que todas las decisiones y, más en general, los actos de los gobernantes, deban ser conocidos por el pueblo soberano, ha sido considerado siempre como uno de los fundamentos del régimen democrático, definido como el gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo ¿y cómo podría ser controlado si se mantuviese escondido?”¹⁶. Insistiendo en la misma idea en otra de sus obras, Bobbio vuelve a referirse al Estado democrático como “la casa de cristal”, aquel “donde está establecido por principio que las sesiones del parlamento son públicas”.

Entre nosotros, en la misma línea, Jorge de Esteban¹⁷ señala que el principio de la soberanía popular exige que su titular, el pueblo, pueda acceder en todo momento al conocimiento de lo que acontece en todos los ámbitos de la vida de la sociedad y que precisamente las democracias se diferencian de las demás formas de gobierno porque en ellas la comunicación política, la que se refiere a los gobernantes y a los gobernados, debe ser totalmente transparente. Recuerda así que:

“No fueron otros los principios en que se basó la modernidad, considerada como «iluminismo» o «ilustración», frente al tradicional oscurantismo de la autocracia. Por tanto, no es extraño, que el término ruso de glasnost o transparencia fuese uno de los primeros slogans que se adoptaran en el intento de la perestroika fletada por Gorbachov y que dio lugar al tránsito de la dictadura a la democracia que conocen en la actualidad los países del este de Europa”.

Por otra parte, es de sobra conocida la importancia que tienen los medios de comunicación para los sistemas democráticos, lo que ha llevado a calificar a éstos, en expresiones ya clásicas, como el “perro guardián de la democracia”¹⁸ o como el “cuarto poder”¹⁹. En consecuencia, las libertades

¹⁶ BOBBIO, *El futuro de la democracia*, 1985, pp. 35 y 111. DE LUCAS MARTÍN, “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 1990, p. 134 advierte que esta idea de Bobbio tampoco es una novedad y que “habría que referirse como mínimo a las repetidas afirmaciones de MADISON, como la que se contiene en la carta de 23 de noviembre de 1787: el carácter público del poder consiste en que está abierto al público, o aquella advertencia, más conocida, en su carta a V.I. BARRY de 4 de agosto de 1822: «Un gobierno del pueblo, en la ausencia de toda información del pueblo de los medios que le permiten acceder a ella, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, es decir, de una tragicomedia. El conocimiento le llevará siempre por encima de la ignorancia. Un pueblo que quiere ser su propio soberano debe procurarse el poder que le facilita el conocimiento»”.

¹⁷ DE ESTEBAN, “Los medios de comunicación como control del poder político” en *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1997, p. 13.

¹⁸ Expresión recogida, entre otros, por el TEDH, véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de septiembre de 1994, caso *Jersild vs. Dinamarca*: “la liberté d’expression constitue l’un des fondements essentiels d’une société démocratique et les garanties à accorder à la presse revêtent donc une importance particulière (...). A sa fonction qui consiste à en diffuser, s’ajoute le droit, pour le public, d’en recevoir. S’il en était autrement, la presse ne pourrait jouer rôle indispensable de « chien de garde » public.”

¹⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, 1996, p. 97 atribuye la expresión “Cuarto Estado” a BURKE “quien parece ser afirmó que «había tres Estados en el Parlamento, pero que, más allá, en la tribuna de los periodistas, tomaba asiento el Cuarto Estado, el más importante, con mucho, de todos ellos”.

informativas y el pluralismo son varas de medir tan imprescindibles como sensibles a la hora de calificar el grado de autoritarismo o de democracia de una sociedad política²⁰. Nuestro Tribunal Constitucional, desde las primeras ocasiones (STC 6/1981), ha repetido hasta la saciedad que las libertades informativas, además de ser un derecho fundamental, tienen la imprescindible función de garantizar la existencia de una opinión pública libre como sustento del sistema democrático²¹.

Por este motivo, porque las democracias mueren detrás de las puertas cerradas, conviene remarcar la necesidad ética de toda democracia de respetar la transparencia de la actuación de los poderes públicos. Así, en palabras de Bobbio²²:

“La democracia nació con la esperanza de proscribir para siempre de la historia humana el poder invisible y de dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas en público, a la vista de todos... En mi opinión, quien ha dado la justificación más convincente de la necesidad moral del gobierno en público fue Kant, que definió como «concepto trascendental del Derecho Público» el siguiente principio: «Todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres cuya máxima no sea susceptible de publicidad son injustas». ¿Qué quiere decir Kant al formular este principio? Una cosa muy sencilla, tan sencilla y cierta que me sorprende que sea tan poco citado en los escritos de democracia. Quiere decir que una máxima no formulable en público es una máxima que, si fuera hecha pública, suscitaría tal reacción que haría imposible su realización. En pocas palabras, Kant pretende decir que si uno se esconde y no revela las máximas de su conducta, es señal de que está dispuesto a realizar acciones que de hacerse públicas se considerarían injustas y se condenarían como ilícitas... Sólo así la razón de la publicidad se vuelve clara: la publicidad es la mejor garantía de la moralidad de la conducta”.

Resulta evidente que la necesidad de transparencia y de facilitar el acceso a la información no es sólo respecto a los medios de comunicación social, también debe garantizarse a los ciudadanos de forma directa, tanto a personas físicas como jurídicas. Hasta hace pocos años, España era uno de los pocos Estados occidentales que carecía de una Ley de Transparencia²³. Aunque no es posible desarrollar en estas líneas introductorias un análisis

²⁰ BASTIDA FREIJEJO, “Medios de comunicación y democracia en veinticinco años de Constitución”, en *REDC*, núm. 71, 2004, p. 161.

²¹ Entre nuestra doctrina destacan las aportaciones de VILLAVARDE MENÉNDEZ, *Estado Democrático e Información: el derecho a ser informado*, JGPA, Oviedo, 1994 y de SÁNCHEZ FERRIZ, *Delimitación de las libertades informativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

²² BOBBIO: “El futuro de la democracia”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, pp.18-19, como recordaba Díez-PICAZO GIMÉNEZ, “Parlamento, proceso y opinión pública” en *REDC*, núm. 18, 1986, p. 85. La misma idea es nuevamente reiterada por BOBBIO, *op. cit.*, 1985, p. 115.

²³ Para el análisis de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como de las diferentes normas autonómicas, véase Actas del XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España “Participación, Representación y Democracia”, Salamanca, abril de 2014 (disponibles en www.acoes.org). También la Revista Jurídica de Castilla y León n.º 33, 2014, que dedica el número de forma monográfica a Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, disponible en (http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319275652/Redaccion).

de estas normas, es necesario recordar que en los últimos años, tanto por parte del Estado como de la las CC.AA. se han aprobado numerosas normas que buscan garantizar el acceso de los ciudadanos a la información en poder de los poderes públicos, partiendo de las premisas antes señaladas de que la democracia sólo es posible en un régimen de opinión pública libre, sólo dentro de una sociedad informada. La participación ciudadana tiene como requisito previo el acceso a la información²⁴.

De esta manera, las administraciones públicas españolas se han ido sumando a lo que se conoce como gobierno abierto y han ido desarrollando portales de transparencia²⁵, evidentemente, aprovechando las oportunidades que permiten las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

1.3. Breve aproximación al marco jurídico español

Antes hemos mencionado que existe una tendencia de los sistemas de democracia representativa a crear una clase política gobernante que es vista con cierto distanciamiento por los ciudadanos gobernados, un fenómeno de desafección. En nuestro país, esa desafección ha sido especialmente intensa en los últimos años, muy probablemente como reacción a los numerosos escándalos de corrupción política y escasa reacción de los partidos políticos implicados, todo ello en un contexto de fuerte crisis económica. Las medidas de participación ciudadana antes mencionadas y que, para el caso de las asambleas legislativas autonómicas se analizarán con más detalle a continuación, forman parte de una serie de medidas que se pueden añadir a otras que se suman a los intentos de regeneración democrática, con especial atención a la necesidad de revisar las inercias abusivas de los partidos políticos.

Nuestros constituyentes y primeros legisladores democráticos diseñaron toda una serie de mecanismos que potenciaran el sistema de representación mediante partidos políticos fuertes para lograr gobiernos estables. Evidentemente uno de los pilares lo va constituir el sistema electoral, con listas cerradas y bloqueadas en el Congreso, con una mayoría de circunscripciones pequeñas y medianas y sistema *d'hont* que favorece a las fuerzas políticas principales, con financiación electoral y reparto de tiempos de publicidad electoral en medios audiovisuales públicos que favorecen el mantenimiento del *statu quo*, etc. Al mismo tiempo, se hizo una regulación muy cicatera de los instrumentos de participación directa más clásicos: referéndum e ILP. Además, la experiencia política posterior también ha contribuido a perversas prácticas de partitocracia en cuestio-

²⁴ Véase ROLLNERT LIERN, "El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368.

²⁵ Se recomienda la visita a la página web oficial del Gobierno de España sobre este tema, que incluye derivaciones a los sistemas autonómicos: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html

nes como la elección de los miembros de otros órganos constitucionales (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial), tolerar insuficiencias graves en la labor del Tribunal de Cuentas (especialmente en su casi inexistente control de las cuentas de los partidos políticos —ninguno de los escándalos de corrupción de los últimos años fue detectado por esta institución—), interferencias en los medios de comunicación públicos (como el nombramiento del Director de RTVE), la ineficacia del Banco de España para detectar la mala praxis en los bancos y cajas de ahorro durante la época de bonanza económica, etc.

Al mismo tiempo, el propio Tribunal Constitucional también ha dejado claro que la forma de participación política preferente de los ciudadanos es la que se concreta en la participación electoral del artículo 23 CE²⁶, así la STC 119/1995 F.º J.º 6.º, en relación con la información pública previa a la aprobación de un plan urbanístico “no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos (...) sino mas bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa”. Por tanto, el Alto Tribunal desvincula los instrumentos de democracia participativa del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y los considera, más bien, como manifestaciones del principio de participación en la vida política recogido en el artículo 9.2 de la CE (así la STC 103/2008 y 31/2010)²⁷.

En las Cámaras nacionales, el artículo 44 del RCD prevé que “las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión”, y en sentido similar el artículo 67 del RS. Sin embargo, no se prevé que puedan participar de forma directa en el procedimiento legislativo los colectivos que puedan verse afectados de forma más directa por la aprobación de una determinada ley. Además, tampoco se prevén mecanismos eficaces que garanticen que las minorías parlamentarias puedan tener garantizada la convocatoria de expertos que ellos propongan.

Por las razones políticas y jurídicas antes expuestas, ha sido a partir de mediados de la década pasada, con los Estatutos de Autonomía de “nueva generación” y con la modificación de los reglamentos de las asambleas legislativas autonómicas cuando se han empezado a prever nuevas formas de participación ciudadana.

²⁶ Para un estudio detallado del artículo 23.2 CE véase GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, 1999.

²⁷ Véase el trabajo de RUÍZ-RICO RUÍZ y CASTEL GAYÁN “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 13, Univ. Jaén 2013.

II. LOS MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Constituyen hechos característicos del entorno en el que se desenvuelven los Parlamentos contemporáneos, por una parte, la existencia de la denominada *ciudadanía participativa*, entendida como aquella que aspira a algo más que a depositar su voto en cada cita electoral desentendiéndose mientras tanto de los asuntos públicos, así como la conciencia generalizada de que los mecanismos de participación ciudadana en la vida parlamentaria hoy previstos son insuficientes para canalizar esas demandas participativas, déficit que, de no ser resuelto, previsiblemente acabará por ahondar en la separación cada vez más nítida entre representantes y representados y, por ende, en el fenómeno de la desafección política²⁸.

A la vista de todo ello, se reclama a los Parlamentos de nuestro tiempo que reaccionen y sepan aprovechar un caudal humano —las llamadas “multitudes inteligentes”—, que aspiran a *co-legislar*, a *co-decidir* junto con sus representantes y que llama a sus puertas para manifestar sus puntos de vista y ser oídos²⁹. Dar este paso es crucial para evitar que los ciudadanos se conviertan en *convidados de piedra* en el proceso deliberante y decisorio que transcurre en el interior de las Cámaras legislativas³⁰.

En este sentido, el importante esfuerzo que dichas instituciones han realizado en los últimos tiempos en materia de transparencia (motivado, sin duda, por la necesidad de cumplir con unas obligaciones legalmente impuestas) debería culminarse con otro más para lograr una mayor apertura hacia la participación ciudadana en la vida parlamentaria. Así, nadie discute hoy que existe una evidente relación entre la transparencia y la participación

²⁸ NAVARRO MÉNDEZ “Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria”, en J. Tudela Aranda (ed.), *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección actas núm. 9, 2015, pp. 207–237.

²⁹ RAMOS VIELBA, SILVÁN, STAN y POLO (cfr. “¿Hacia parlamentos autonómicos 2.0?”, en R. Rubio Núñez, *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, 2014, p. 319) señalan que en la encuesta del CIS “Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas” de 2011 hay una importante demanda ciudadana de nuevas fórmulas de participación que les garantice mayor implicación y participación en el debate político. Para profundizar en las causas de la separación existente entre los Parlamentos y la sociedad se recomienda la lectura del trabajo de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana.”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 176 y ss, así como de la bibliografía allí citada. Para analizar posibles avances en el ámbito funcional desarrollado por los Parlamentos en la actualidad vid. NAVARRO MÉNDEZ, “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 29, 2013, pp. 65–96.

³⁰ En este sentido, CASTELLA ANDREU (cfr. “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013, p. 210–211), plantea que “Como reto, hay que procurar que las distintas modalidades de participación que se prevean, como mecanismos de consulta y deliberación, permitan canalizar efectivamente inquietudes y demandas sociales, sirvan para una apertura de los procedimientos parlamentarios a la ciudadanía, y logren una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Ello contribuye a una mayor transparencia, a una más acabada integración de los intereses en presencia, y a un mejor control del poder. En definitiva, los mecanismos participativos aportan una mayor legitimación social al Parlamento [...], lo que sirve a la consolidación institucional frente al resurgimiento, en este momento histórico, de tendencias populistas o antiparlamentarias”.

en el interior de las Cámaras legislativas, aspectos que vienen a ser como las “dos caras de la misma moneda”. En definitiva, un Parlamento transparente es, al tiempo, una Cámara que ha de estar abierta a la participación de los ciudadanos en la vida parlamentaria. Y, aunque es cierto que puede haber transparencia sin participación ciudadana, ésta no puede existir sin aquélla, porque estamos hablando siempre de una participación “informada” que persigue una utilidad, cual es aportar una opinión, comentario o punto de vista en relación con un debate o discusión parlamentaria.

Por ello, procedemos a analizar seguidamente las principales experiencias participativas puestas en marcha en los Parlamentos autonómicos españoles hasta la fecha, así como el papel que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden desempeñar en este ámbito.

Para empezar, procedemos a realizar una clasificación de las modalidades participativas en el ámbito parlamentario. Así, podríamos distinguir, en primer lugar, entre aquéllas que están expresamente contempladas en el marco normativo que resulte de aplicación (fundamentalmente, en los Reglamentos parlamentarios y en las normas de desarrollo de estos) y aquéllas otras que vienen funcionando pese a no contar con dicho respaldo normativo.

A su vez, dentro del primer grupo podríamos distinguir entre aquellos instrumentos que ofrecen vías participativas en el marco del procedimiento legislativo (comparecencias y audiencias ciudadanas durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley; iniciativa legislativa popular; derecho de presentación de enmiendas por los ciudadanos), de los que quedan fuera de dicho ámbito funcional de las Cámaras (preguntas de iniciativa popular; solicitud para la puesta en marcha de otros instrumentos de control o impulso del ejecutivo; derecho de petición).

Al margen de todo ello, nos encontramos finalmente con un grupo de instrumentos o mecanismos participativos que vienen desplegándose en el seno de algunas Cámaras legislativas autonómicas pero que no cuentan con expreso respaldo normativo y que se fundamentan en el uso de internet. Es el caso de las plataformas *on line* de participación ciudadana integradas en las webs institucionales de los respectivos Parlamentos.

Veamos, pues a continuación, en qué consisten todas estas posibilidades.

2.1. Los instrumentos participativos formalizados normativamente

2.1.1. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo

Como se ha señalado anteriormente, entre las ventajas de abrir este proceso participativo se encuentra el aumento de la transparencia parlamentaria, la mejora en la legitimidad de las leyes y su eficacia potencial³¹.

³¹ Vid. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003, pp. 301 y ss.

Algunos Estatutos de Autonomía modificados en los últimos años ya reconocen expresamente este derecho de participación ciudadana, aunque en los términos de lo que dispongan los respectivos Reglamentos parlamentarios o la ley, según los casos³². Veamos a continuación cómo se concreta esta modalidad de participación.

2.1.1.1. Las comparecencias o audiencias de colectivos ciudadanos

Una aclaración resulta pertinente para comenzar. En este apartado, no se está haciendo referencia a la posibilidad —esta sí abierta en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos— de que las Comisiones recaban la presencia de personas competentes en la materia objeto de debate con vistas a asesorar e informar a aquéllas. Hablamos, por el contrario, de la participación *directa* de los representantes de colectivos ciudadanos que puedan verse especialmente afectados por la regulación legislativa que esté siendo objeto de tramitación en sede parlamentaria. Pese a que todavía son pocos los Parlamentos autonómicos españoles que cuentan con estas modalidades participativas, nos centraremos a continuación en analizar los Reglamentos parlamentarios autonómicos que ya disponen de esta posibilidad.

Es el caso, en primer lugar, del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 112 prevé que celebrado el debate de totalidad, los diputados y grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. Igualmente, el apartado 2.º del citado precepto dispone que quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, que puedan resultar afectados por el contenido del proyecto de ley, y que sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.

³² Artículos 30.1.b) (reconoce el derecho de los andaluces “...a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”) y 113 (“Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”) del EA de Andalucía; artículo 15.2 del EA de Aragón (“Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes”); artículo 15.2.b) del EA de Islas Baleares (reconoce el derecho de los ciudadanos de la Comunidad “...a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de las Illes Balears y a participar en la elaboración de leyes, directamente o mediante entidades asociativas, en los términos que establezca la ley”); y artículo 29.4 del EA de Cataluña (“Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento”). Vid. al respecto de esta cuestión PÉREZ ALBERDI, “Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, pp. 190 y ss.

De la misma forma, el Reglamento del Parlamento de Cataluña se refiere a esta cuestión en los artículos 106 y 179. En el primero (relativo a las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales) se prevé que una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de éste la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate, correspondiendo a la Comisión acordar, en su caso, las comparecencias.

Igualmente, y en conexión con lo señalado, el artículo 179 del Reglamento de la Cámara prevé, por un lado, que el Parlamento de Cataluña se relaciona con las entidades y las asociaciones de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo (apartado 1.º); mientras que el apartado 2.º del mismo precepto indica que, en el marco de lo establecido por el Reglamento para el trabajo de las ponencias y de las subcomisiones, el Parlamento puede dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas.

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura señala en su artículo 164 que, celebrado el debate de totalidad, los grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la misma la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las administraciones públicas. Asimismo, en el apartado 2.º de dicho precepto se prevé que los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales públicos o privados afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley, y que sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.

En el ámbito de funcionamiento de las Cortes valencianas, su Reglamento dispone en el artículo 182 bis que, con el fin de aproximar la primera institución de la Generalitat a la sociedad civil valenciana, se establecen los instrumentos para hacer posible la participación ciudadana a través de los representantes legales de colectivos sociales y organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público; también de profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunidad Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas presentadas por el Consell, por los diputados o por los grupos parlamentarios con el objeto de tener la oportunidad de expresar sus criterios y opiniones sobre la conveniencia, necesidad o contenido de las mismas antes de que, en su caso, sean aprobadas (apartado 1.º).

Adicionalmente, el apartado 2.º de aquel precepto dispone que, para facilitar la participación ciudadana, se crea la Comisión Permanente no Legislativa Especial de Participación Ciudadana, en cuyo seno se podrá

analizar y contrastar opiniones entre los comparecientes, representantes de la sociedad civil, respecto de las iniciativas legislativas que proceda, tanto presentadas por el Consell, como por los diputados o por los grupos parlamentarios. Para ello, la Mesa de Les Corts, con el único objeto de cumplir con este precepto y dar audiencia a los representantes de la sociedad civil valenciana, dará traslado a dicha Comisión Especial de aquellas iniciativas legislativas que deban cumplir con este procedimiento.

Por su parte, el artículo 183 ter del Reglamento de les Corts establece que para poder hacer realidad dicha la participación ciudadana mediante las comparecencias de los representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunidad Valenciana, la Mesa de la Cámara, una vez tramitado un proyecto de ley, ordenará su publicación y si dicho proyecto no estuviese incurso en determinadas excepciones, abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, propuestas de comparecencia.

También está previsto que, tomada en consideración una proposición de ley, la Mesa abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar propuestas de comparecencia ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, que valorará la oportunidad de dichas comparecencias y, en su caso, elaborará la correspondiente propuesta de orden del día para su remisión a la Presidencia de la Cámara a los efectos oportunos, pudiendo cada grupo parlamentario, sin perjuicio de lo anterior, elegir una de las comparecencias no incorporadas por la Mesa de la Comisión con el objeto de que se incluyan en el orden del día y se proceda a su sustanciación. Si, transcurrido el plazo de cinco días sin que se haya presentado solicitud alguna de comparecencia, la Mesa dará por concluido el procedimiento, abrirá el plazo para la presentación de enmiendas y proseguirá la tramitación legislativa.

De manera no tan específica, el artículo 115 del Reglamento del Parlamento de Cantabria establece que, publicado un proyecto de ley, los diputados y los grupos parlamentarios tendrán un plazo de tres días para proponer la celebración de comparecencias en los términos previstos en el artículo 48 del Reglamento, esto es, pudiendo recabarse la comparecencia de otras personas competentes en la materia a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

Por último, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias prevé en el art. 67.1.f) la comparecencia de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. Asimismo, dispone que se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados. Bien es verdad que en dicha regulación no se hace mención expresa al procedimiento legislativo, pero tampoco se excluye.

Una vez expuestas estas previsiones normativas y en cuanto a la valoración que cabe hacer de las mismas, podemos decir que las audiencias o comparecencias ciudadanas resultan muy positivas, pues pueden enriquecer

el debate con aportaciones de colectivos que conocen en profundidad la materia objeto de regulación y que, en su caso, pueden incorporarse vía enmiendas al texto de la futura ley, aumentando así sus niveles de legitimidad y eficacia.

Con todo, algún autor ha señalado que la previsión de estas figuras participativas en el ámbito parlamentario, dado que en algunas Comunidades Autónomas está prevista la audiencia a los ciudadanos en la fase de elaboración de anteproyectos de ley³³, puede dar lugar a una ralentización en la tramitación parlamentaria de la correspondiente iniciativa legislativa³⁴. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, la participación ciudadana prevista en los Reglamentos parlamentarios citados no puede interpretarse como una participación alternativa, sino acumulativa a la que habría de operar en sede gubernamental; esto es, debería de producirse con independencia de que se abra o no un proceso participativo también en el ámbito pre-legislativo, porque responden a esquemas distintos aunque sean complementarios³⁵.

Por otro lado, sí parece lógico sostener que, en aquellos casos en los que esta posibilidad de participación en sede ejecutiva se abra, toda la documentación resultante del trámite de consulta se considere como “antecedente necesario” y, por tanto, sea necesariamente aportada en su momento por el ejecutivo junto con el texto del proyecto de ley, de forma que su omisión pueda llevar a las Mesas de las Cámaras respectivas a la inadmisión del correspondiente proyecto.

2.1.1.2. La presentación ciudadana de propuestas de enmiendas

En la actualidad, solo unos pocos Reglamentos parlamentarios confieren a los ciudadanos la posibilidad de remitir a las Cámaras legislativas autonómicas textos que incorporan propuestas de alteración (adición, supresión o modificación) a una iniciativa legislativa que está siendo objeto

³³ Es el caso, por ejemplo, de la Ley 13/2008, de presidencia de la Generalitat y el gobierno, reformada por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, en la cual, y en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno, establece que los anteproyectos de ley deberán acompañarse de una documentación que incluye una memoria general, estudios, informes y dictámenes con una “relación motivada de las personas y entidades a las cuales debe otorgarse el trámite de audiencia o la procedencia de someter el expediente a información pública” (art. 36.3.a); memorias de impacto; una memoria en la que consten las consultas formuladas, las alegaciones presentadas y las razones que han llevado a su estimación o desestimación y la incidencia de las consultas en la redacción final del anteproyecto (art. 36.3 c). Igualmente está previsto que cuando se envíe al Parlamento el proyecto de ley se debe adjuntar anexa toda esta documentación.

³⁴ Cfr. CASTELLA ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, *op. cit.*, p. 209-210.

³⁵ En este sentido, compartimos la opinión de CASTELLA ANDREU, *ibídem*, pp. 209-210, al resaltar las diferencias existentes entre ambos trámites participativos. Así, en el Parlamento están representadas las minorías que pueden proponer comparecencias y la publicidad del proceso participativo es mayor, lo que favorece un diálogo más abierto y plural. Por otro lado, señala con acierto que la potenciación de las figuras participativas en sede parlamentaria refuerza la posición institucional del Parlamento frente al Gobierno en el sistema parlamentario.

de debate parlamentario. Debe señalarse que en todos los casos en que esta posibilidad está prevista, la tramitación de estas enmiendas se condiciona al hecho de que una vez presentadas hayan sido asumidas por algún grupo parlamentario, de forma que, en caso contrario, decaen.

Es el caso del Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 114 bis, añadido por la reforma aprobada en 2014, dispone que los ciudadanos andaluces, a través de asociaciones representativas de sus intereses debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía, podrán presentar por escrito en el Registro General del Parlamento enmiendas al articulado a las proposiciones y proyectos de ley, salvo a aquellos que versen sobre las materias excluidas de iniciativa legislativa popular por el artículo 3 de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Dichas enmiendas se formularán dentro de un plazo de tres días hábiles, una vez concluidas las comparecencias informativas en Comisión, si se hubieran producido. Una vez admitidas, en su caso, por la Mesa de la Comisión respectiva se remiten inmediatamente a los grupos parlamentarios para su eventual asunción, estando previsto que aquél que las asuma no podrá modificar el contenido originario de las mismas.

Por otro lado, el Reglamento de las Cortes Valencianas en su artículo 113 bis reconoce el derecho de la ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunidad Valenciana, así como de los ayuntamientos, mediante acuerdo del pleno, a presentar a través del Registro de la Cámara escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley en tramitación, aunque igualmente se prevé que para que el contenido de estos escritos pueda tramitarse por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas tendrán que ser asumidos dentro de plazo por algún grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito, puesto que en su defecto, decaerán. De ser asumidas, deberán ser incorporadas a la ponencia o a la ordenación de enmiendas.

Finalmente, debemos añadir que la *Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia* prevé en su artículo 15 que las personas mayores de edad y con la condición política de gallegos pueden participar en la tramitación parlamentaria de las leyes remitiendo sus sugerencias y aportaciones (es cierto que en este caso no se habla específicamente de “enmiendas”) a la Mesa del Parlamento de Galicia antes de la firma del informe de la ponencia de la iniciativa legislativa, de forma que una vez admitidas a trámite, serán entregadas a la ponencia encargada de elaborar el informe para su estudio a la vista del texto de la iniciativa legislativa y de las enmiendas presentadas.

2.1.1.3. La iniciativa legislativa popular

Nos referimos ahora a un instituto cuya operatividad práctica siempre ha estado en entredicho debido, por un lado, a la frecuente exigencia de un

número muy importante de firmas ciudadanas para acompañar el texto de la iniciativa, así como la exclusión de un grupo extenso de materias sobre las que pueda versar la regulación propuesta en el plano parlamentario autonómico.

Con todo, hay algunas novedades interesantes en relación con la materia que nos ocupa y que se refieren:

- Por un lado, a la concesión a los miembros de la comisión promotora de la iniciativa legislativa del derecho a intervenir en el debate plenario, antes de su toma en consideración (art. 125.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 126.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas y art. 137 del Reglamento del Parlamento de Canarias; igualmente, así lo dispone el art. 12.1 de la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón); en el caso de Cataluña, el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento de dicha comunidad prevé la participación en el debate de totalidad, así como en el debate final plenario (art. 112.1).
- En otros casos, está prevista la participación de la comisión promotora en el debate en Comisión (art. 125.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía). Esta misma participación está prevista en el artículo 12.1 bis de la Ley aragonesa.
- También se han producido cambios para establecer unos plazos máximos para la toma en consideración, con vistas a la agilización del procedimiento conducente a su aprobación. Así, en Aragón, la ley reguladora de esta iniciativa³⁶ obliga a la Cámara legislativa a incluir la proposición en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de 3 meses para su toma en consideración.
- Además, el artículo 116 del Reglamento del Parlamento catalán legitima a la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular a retirarla antes de iniciar las votaciones en el Pleno o en la Comisión, si esta actúa en sede legislativa plena.
- Finalmente, se ha producido una reducción significativa en el número de firmas necesarias para impulsar su tramitación en sede parlamentaria en Andalucía (de 75.000 a 40.000), Aragón (de 15.000 a 12.000) y Cataluña (de 65.000 a 50.000).

Debemos señalar que todas estas novedades, unidas a otras más que se han incorporado a la regulación legal de este instituto de democracia semidirecta en algunas Comunidades Autónomas³⁷, constituyen buenos pasos

³⁶ Artículo 12.1 de la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, de modificación de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

³⁷ Así, en el caso de la legislación aragonesa se han reducido las materias excluidas de este tipo de iniciativas y las causas de inadmisión.

en la dirección correcta, pues potencian la participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa.

2.1.2. *La participación ciudadana en procedimientos parlamentarios no legislativos*

2.1.2.1. Las preguntas de iniciativa ciudadana

En la actualidad, tan sólo cuatro Parlamentos autonómicos (Andalucía, Murcia, Canarias y, más recientemente, Galicia) establecen la posibilidad de que los ciudadanos puedan dirigir preguntas a los miembros de los Ejecutivos regionales, preguntas que, una vez presentadas ante la Cámara, necesitan ser asumidas por algún grupo parlamentario (en el caso de los Parlamentos de Andalucía y Murcia) o diputado (en Canarias y Galicia), que actuaría, en tal caso, a modo de intermediario del ciudadano proponente y formularía en su nombre la correspondiente pregunta³⁸.

En este sentido, se prevé que podrán sustanciarse en Pleno o Comisión en los Parlamentos canario y andaluz, e igualmente se dispone expresamente en ambos casos que se trata de preguntas orales. Salvo en Canarias, en los demás Parlamentos se permite su presentación, además de a los ciudadanos, a las personas jurídicas que representen intereses sociales. En el caso de Canarias y Andalucía, esta posibilidad se limita a los ciudadanos tengan su residencia en la Comunidad Autónoma, pero en Andalucía y Galicia se amplía a las personas jurídicas (en el primer caso, con domicilio o establecimiento permanente en dicha comunidad; y en el segundo deben representar intereses sociales).

En análisis de la información proporcionada por las respectivas *webs* de las Cámaras legislativas que cuentan con este tipo de preguntas³⁹ permite concluir que, ciertamente, no se trata de una participación masiva, con lo que habría que preguntarse cuáles son las causas de la moderada utilización de un instrumento que podría dar mucho mayor juego a los ciudadanos. Quizás el poco conocimiento de este mecanismo por parte de la ciudadanía sea una posible explicación a esta situación, por lo que habría que apostar por una mayor difusión ante la ciudadanía⁴⁰.

³⁸ Artículos 174 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 165 del de Andalucía; y 178 del de la Asamblea de Murcia. En el caso del Parlamento de Galicia, esta modalidad de preguntas se contempla en el artículo 17 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

³⁹ Verificada a 1/6/2016.

⁴⁰ En la Asamblea Regional de Murcia, en lo que va de la presente legislatura no se ha presentado ninguna de estas preguntas; en la pasada (la VIII) sólo se presentó 1; en la VII 2 y en la VI un total de 12. En el Parlamento de Andalucía, en la presente legislatura (la X) sólo se ha presentado 1. Los datos de legislaturas pasadas son los siguientes: 2 en la IX; 2 en la VIII; 4 en la VII; 20 en la VI; 38 en la V; y 13 en la IV. En el Parlamento de Canarias, en la VI legislatura se presentaron 49; en la VII, 28; en la VIII, 31; mientras que en la presente (la IX) se han presentado 10 hasta la fecha. Además, de las 10 presentadas en la presente legislatura se han asumido 4 (el 40%); y de las 31 presentadas en la pasada

2.1.2.2. La participación ciudadana en las funciones de impulso de la acción del Gobierno

Constituye éste un ámbito de participación casi inédito hasta la fecha en el ámbito de los Parlamentos autonómicos españoles. No obstante, hay algún ejemplo de regulación normativa que permite este tipo de mecanismos. Así, la *Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia* posibilita de manera ciertamente novedosa en su artículo 16 que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, o cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve podrán promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia.

El número requerido de firmas de personas legitimadas para suscribir una proposición no de ley de iniciativa popular es de 2.500. Una vez admitida, la proposición no de ley quedará depositada en el Registro de la Cámara y, a partir de ese momento, cualquier grupo parlamentario podrá asumirla, debiendo convertirla en proposición no de ley en pleno o en comisión.

2.1.2.3. Ejercicio ante las Cámaras parlamentarias del derecho fundamental de petición

Se trata de un derecho con expreso fundamento constitucional (art. 29 CE) que ha sido objeto de previsión en alguno de los Estatutos de Autonomía reformados más recientemente. En el ámbito parlamentario, el ejercicio de este derecho, a partir de la regulación contemplada por los Reglamentos de las Cámaras legislativas autonómicas, se manifiesta en el hecho de que la mayoría de aquéllas cuentan con una Comisión permanente no legislativa para analizar y dar curso a estas peticiones ciudadanas⁴¹; igualmente, y según los casos, se posibilita una audiencia de los peticionarios ante la respectiva Comisión⁴²; en otros se contempla la posible comparecencia de autoridades ante la Comisión para ofrecer una información adicional sobre el contenido de la misma y orientar así la decisión a tomar por aquélla⁴³; e,

legislatura se asumieron 14 (el 45 %). Finalmente, en el Parlamento de Galicia se han presentado 2 preguntas de iniciativa ciudadana.

⁴¹ Para GRECIET SÁNCHEZ (cfr. “La participación ciudadana en el Derecho parlamentario español: realidades y propuestas” [accesible en www.gigapp.org, pp. 2 y ss.]), el Derecho parlamentario autonómico (a diferencia de lo que ocurre a nivel estatal) ofrece unos márgenes más ricos que complementan el contenido esencial de este derecho fundamental y ofrecen un juego amplio a las peticiones ciudadanas ante las Cámaras, constituyendo un buen ejemplo de “parlamentarismo de proximidad”.

⁴² Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña (art. 60.2); Asturias (art. 71.4); Murcia (art. 205.8); Extremadura (art. 101.8); Canarias (art. 47.4); Navarra (art. 59.5); La Rioja (art. 46.2.a) e Islas Baleares (art. 51.4).

⁴³ Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña (art. 60.4); La Rioja (art. 46.2.b), que se remite al art. 41); Aragón (art. 64.2); y Extremadura (art. 101.9.a).

incluso, en algunos supuestos reducidos está prevista la posibilidad de exigir explicaciones al Gobierno autonómico o a la propia Cámara⁴⁴.

Por último, debemos indicar que no han faltado voces que propugnan la necesidad de dar un nuevo sentido al ejercicio de este derecho ante las Cámaras aproximándolo al modelo de las preguntas ciudadanas para hacerlo más operativo y ágil⁴⁵.

2.2. Los instrumentos participativos no formalizados: las plataformas *on line* de participación ciudadana

Al margen de las vías que hoy por hoy ofrecen a los ciudadanos los distintos Reglamentos de las Cámaras legislativas autonómicas a las que nos hemos referido en el epígrafe anterior, existen otras vías adicionales de participación que ya están funcionando con mayor o menor éxito en algunas de ellas, y que se sustentan en la utilización de las TIC, en especial de internet. Se trata de las plataformas abiertas en las web institucionales de ciertos Parlamentos autonómicos y que van a permitir a aquellos ciudadanos que lo deseen hacer sus aportaciones o manifestar su opinión con ocasión de la tramitación de una iniciativa legislativa o, en su caso, respecto de un tema abierto al diálogo con la ciudadanía por decisión de la propia Cámara.

La apertura de este tipo de plataformas participativas constituye una de las recomendaciones de *Open Gov Guide* y una señal identificativa del llamado Parlamento abierto⁴⁶. De igual forma, en la *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, se señala lo siguiente: “*Para representar verdaderamente los intereses ciudadanos y dar vida al derecho de la ciudadanía de exigir a su gobierno, el parlamento tiene la obligación de activar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, sin lugar a discriminación, en los procesos parlamentarios y de toma de decisiones*”⁴⁷.

La idea aquí no es sustituir a los diputados en el ejercicio de las importantes tareas que desarrollan en el sistema democrático representativo sobre

⁴⁴ Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña (art. 60.3.c); Cantabria (art. 53.2.c); y Navarra (art. 59.3.b).

⁴⁵ Así se ha manifestado Grupo de trabajo sobre participación política (Subgrupo sobre participación social en el parlamento) del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, para quien es preciso reformular el proceso de tramitación de las peticiones “para acortar los plazos establecidos, actuar con transparencia y publicidad activa; con la ayuda del uso de plataformas tecnológicas que así lo permiten”. De esta forma proponen “introducir la posibilidad de presentación de peticiones a través de medios telemáticos añadiendo la opción de que el ciudadano pueda autorizar, para respetar la normativa de protección de datos personales, la publicación de su petición en la página web del Cámara. De igual forma, para peticiones públicas se puede habilitar la opción de información pública sobre el cauce dato a las mismas”. Finalmente, dicho Subgrupo propone “modificar los reglamentos parlamentarios para incorporar materialmente la posibilidad introducida en la disposición adicional primera Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición de “convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno”. Fuente: <http://www.novagob.org/file/download/26469>

⁴⁶ <http://www.opengovguide.com/commitments/enable-citizens-to-provide-input-into-the-legislative-process/?lang=es>

⁴⁷ <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

el que se erigen los Parlamentos contemporáneos, pero sí enriquecer ese debate con las aportaciones y sugerencias de aquellos ciudadanos que aspiran a que su voz sea tenida en cuenta, dentro de un modelo participativo o colaborativo, permitiendo intervenir en el proceso decisorio a personas que no intervienen en la vida política a través de los mecanismos participativos tradicionales (derecho de voto, derecho de petición, derecho a presentar iniciativas legislativas populares...).

Como hemos adelantado ya, en el ámbito de los Parlamentos autonómicos disponemos de varias referencias a tener en cuenta: *ADI* (Parlamento Vasco⁴⁸), *Legisla con nosotros* (Parlamento de Galicia⁴⁹); *Parlamento abierto* de Cantabria⁵⁰, *Parlamento abierto* de Navarra⁵¹; *Escó 136* en el Parlamento catalán⁵² y, más recientemente, con la inauguración de la plataforma *Parlament@ Canarias*, en la Cámara legislativa de dicho archipiélago⁵³.

La implantación de una plataforma de este tipo puede ir orientada a un doble objetivo:

- Por un lado, a que con ocasión de la tramitación de un proyecto o proposición de ley, se dé la oportunidad a los ciudadanos de formular sus aportaciones y comentarios que, finalmente, una vez cerrado el plazo para la participación, sean trasladados a los diputados y grupos parlamentarios con vistas a su eventual incorporación al texto final de la ley que se apruebe, vía enmiendas.
- Pero también es posible abrir estas plataformas al margen de una iniciativa legislativa en curso, simplemente para pulsar la opinión de la ciudadanía sobre cualquier tema que considere oportuno la correspondiente Asamblea, a modo de encuesta ciudadana (por ejemplo, en relación con un tema que sea objeto de estudio en el marco de una Comisión de dicha naturaleza o de una Subcomisión).

Por otro lado, estas plataformas de participación ciudadana *on line* suelen basarse en una serie de principios fundamentales:

- Un acceso sencillo, a través de un formulario electrónico.
- La necesaria identificación del usuario, sin que sea posible el anonimato.
- La moderación de la participación, con vistas a lograr un debate constructivo y enriquecedor.

⁴⁸ <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

⁴⁹ <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/contenidogal/participacionciudadana/default.aspx>

⁵⁰ <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto>

⁵¹ <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/>

⁵² <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html>

⁵³ <http://www.parcn.es/participacion/>

- El principio de libertad en la aportación de ideas y comentarios por parte de los ciudadanos.
- La posibilidad de que los diputados, si lo desean pueden participar en estos debates, generando de esta forma un diálogo bidireccional con los propios ciudadanos.
- La selección de temas de debate por parte de la Cámara, sin que se produzca una apertura masiva de iniciativas o temas para la participación ciudadana, pues ello podría llegar a desincentivar la participación, justo el objetivo contrario al pretendido.
- Buscando la utilidad de las aportaciones ciudadanas, y tratándose de iniciativas legislativas, ha de ser posible realizarlas antes o durante del plazo de presentación de enmiendas al texto de la iniciativa de que se trate.
- A la finalización del debate se elaborará un documento que incorporará todas las aportaciones ciudadanas realizadas, y que se trasladarán a los grupos parlamentarios para su estudio.
- Todas las aportaciones ciudadanas deberán permanecer publicadas en la *web* de la Cámara para conocimiento del conjunto de los ciudadanos.

Desde nuestro punto de vista, todas estas iniciativas ya existentes son muy positivas, pues permiten abrir nuevas vías de participación que se unen a las que formalmente reconocen a los ciudadanos los Reglamentos Parlamentarios. Ocurre, sin embargo, que lo incipiente de estas experiencias, aparte de los moderados niveles de participación apreciados hasta la fecha (salvo excepciones), obligan a reflexionar acerca de cuáles deben ser las líneas maestras sobre las que consolidarlas, todo ello con vistas a que sean instrumentos participativos que se utilicen realmente y que no caigan en desuso, defraudando así las expectativas de los que legítimamente aspiran a ser oídos⁵⁴. A nuestro juicio, para evitar esos riesgos deberían adoptarse las siguientes medidas y cautelas⁵⁵:

⁵⁴ Para GONZALO, “Participación en el Parlamento” (accesible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/>), uno de los puntos clave para valorar todas las iniciativas de participación es el número de aportes. Para aquél, no parece que los resultados sean cuantitativamente muy significativos, aunque cualitativamente suponen una apuesta de la institución por abrirse. Igualmente, para este autor, habría que reflexionar sobre las razones por las que el enorme descontento ciudadano y la queja no se transforma en una participación masiva en estos cauces, y verificar si las relativamente bajas tasas de participación en los foros abiertos a tal efecto se hubieran visto incrementadas si los participantes hubieran tenido un ‘feedback’ rápido en sus comentarios por parte de los diputados. A su juicio, y aunque es una hipótesis que habría que verificar con un trabajo de campo, es posible que una motivación fuerte de un ciudadano para entrar en un foro *web* o en cualquier otro proyecto de participación sea la posibilidad de interactuar en directo con sus representantes como lo puede hacer en *Twitter*, por ejemplo.

⁵⁵ Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas”, cit., pp. 87-88 y “Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria”, cit., pp. 227.

a) *Antes de la participación, la transparencia*: como hemos señalado, se ha de buscar una participación útil para la Cámara. Y, para que ello sea así, resulta imprescindible que los eventuales participantes hayan podido analizar anticipadamente toda la documentación sobre la iniciativa o el tema de debate de la que disponga el correspondiente Parlamento. Al tiempo, parece imprescindible que se proceda a ofrecer al ciudadano un material que permita lo que podríamos denominar la “contextualización” de la iniciativa legislativa sobre la que se llama a la participación, incluyendo no sólo el texto íntegro de la misma, sino un resumen con una explicación en lenguaje claro sobre sus líneas maestras; igualmente, una relación de documentos complementarios (memorias e informes que haya manejado el Gobierno, por ejemplo, en la fase de producción del proyecto de ley), así como, de haberse producido, el resultado de una actividad participativa ciudadana eventualmente realizada en fase pre-legislativa (encuestas de opinión, consultas o audiencias de colectivos ciudadanos, etc.).

b) *Primar la calidad frente a la cantidad*: para ello, puede ser útil contar con una guía de uso de los foros de participación donde se fijen unas directrices para acceder a los mismos, por supuesto, previo registro del interviniente y garantizando la no existencia de insultos, amenazas o cualquier tipo de comentario inadecuado; además, se tratará siempre de foros monitorizados y moderados⁵⁶.

c) *Divulgar para lograr la participación*: por otro lado, debería realizarse por parte de cada Institución parlamentaria una campaña de divulgación sobre la existencia de estas plataformas e, incluso, aportar explicaciones para aquellos ciudadanos que puedan tener dificultades con la utilización de estas tecnologías, siempre pensando en salvar una posible *brecha digital* y garantizando la igualdad de oportunidades entre todos. Esperar, sin más, de brazos cruzados por parte de las Cámaras a que la ciudadanía envíe sus propuestas respecto de un texto legislativo que ha sido “colgado” en la *web* no parece una buena estrategia. Por contra, dar a conocer la existencia del proceso participativo, sus objetivos y animar a los ciudadanos a participar, todo ello en coordinación con las estrategias de comunicación de la Cámara.

d) *Retroalimentación*: igualmente, sería muy interesante que los grupos parlamentarios debieran informar públicamente en aquellos casos en que hayan asumido una recomendación y sugerencia que proceda de los debates participativos desarrollados *on line*, de forma que así se dejara constancia con posterioridad en el debate parlamentario.

e) *Evaluación de resultados*: por último, pero no menos importante, las Cámaras deben evaluar *ex post facto* los resultados de esta participación virtual y sacar sus conclusiones⁵⁷, teniendo en cuenta los siguientes parámetros: la

⁵⁶ En la misma línea vid. MARTÍ, “Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 6 (2008), pp. 8 y 9.

⁵⁷ Cfr. GONZALO y CAVERO, “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, 2013, pp. 220 y ss.

frecuencia de la participación *on line*, la extensión de los mensajes, la extensión del número de usuarios participantes, las aportaciones en los mensajes de otros documentos añadidos, etc.

III. CONCLUSIONES FINALES

1. La participación ciudadana responsable en la *res publica* sólo puede desarrollarse si el sistema político garantiza la transparencia en las acciones de los responsables públicos y es posible tener acceso a la información de los asuntos de dicha naturaleza.

2. Se puede establecer una clara relación directamente proporcional entre la calidad democrática de un sistema político y la participación ciudadana. Por ello, es necesario articular instrumentos eficaces que aumenten esa participación en los procedimientos parlamentarios.

3. Una característica propia del entorno al que se enfrentan los Parlamentos de nuestro tiempo es convivir con una ciudadanía participativa que aspiran a *co-legislar*, a *co-decidir* junto con sus representantes. Por ello, dichos Parlamentos deben arbitrar instrumentos adecuados para dar satisfacción a dichas pretensiones participativas, como medio idóneo para incrementar sus niveles de eficacia y legitimidad, y como vía para combatir el fuerte desapego hacia la clase política que existe actualmente.

4. La articulación de instrumentos de democracia participativa en el ámbito parlamentario no tiene por objetivo sustituir ni entrar en conflicto con el modelo de democracia representativa sobre el que se erigen las Asambleas legislativas actuales. Antes al contrario, constituye un sistema para enriquecer el debate que transcurre en aquéllas, potenciando su carácter deliberativo.

5. Los Parlamentos autonómicos ofrecen el escenario ideal para la puesta en marcha de estos mecanismos participativos, tanto en lo que se refiere al ejercicio de la función legislativa que a los mismos compete como a la de control e impulso de la acción de los respectivos ejecutivos. La utilización de las TIC parece imprescindible a tal fin, pero dicha participación debe venir orientada a ser útil para la propia Institución parlamentaria y, por tanto, deben diseñarse herramientas participativas aptas para lograr unos niveles razonables de aportaciones ciudadanas y una mínima calidad en las mismas, siempre a partir de la previa difusión por las Cámaras legislativas, en aras del principio de transparencia, de los elementos de juicio necesarios para que la ciudadanía esté lo suficientemente informada para opinar con conocimiento de causa.

IV. BIBLIOGRAFÍA

BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO: “Medios de comunicación y democracia en veinticinco años de Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004.

- BOBBIO, NORBERTO: *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, 1985.
- DE ESTEBAN, JORGE: “Los medios de comunicación como control del poder político” en *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1997.
- CARRASCO DURÁN, MANUEL: “La participación social en el procedimiento legislativo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 89, 2014.
- CASTELA ANDREU, JOSÉ MARÍA: “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013.
- DE LUCAS MARTÍN, FRANCISCO JAVIER: “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 1990.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, LUIS M.^a: “Parlamento, proceso y opinión pública” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 18, 1986.
- ESCOBAR ROCA, GREGORIO: *El Estatuto de los periodistas*, Tecnos, 2002.
- FISS, OWEN: *Libertad de expresión y estructura social*, Fontamara, 1997.
- GARRORENA MORALES, ÁNGEL: “Democracia”, en *Constitución, Estado Constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho*, Dirs. Manuel Aragón y César Aguado, Cívitas, 2011.
- GARCÍA ROCA, JAVIER: *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, 1999.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PILAR: “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana.”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 36, 2015.
- GONZALO, MIGUEL ÁNGEL: “Participación en el Parlamento” (accesible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/>)
- GONZALO, MIGUEL ÁNGEL y CAVERO, GONZALO: “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, 2013.
- GRECIET SÁNCHEZ, ESTEBAN: (cfr. “La participación ciudadana en el Derecho parlamentario español: realidades y propuestas” [accesible en www.gigapp.org]).
- KELSEN, HANS: *Esencia y valor de Democracia*, Labor, 1934.
- LARIOS PATERNA, MARÍA JESÚS: *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003.
- MARTÍ, JOSÉ LUIS: “Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 6, 2008.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO: “Parlamentos abiertos y transparentes. La apuesta por las TIC en la vida parlamentaria”, en J. Tudela Aranda (ed.), *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Colección actas, núm. 9, 2015.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO: “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 29, 2013.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO: *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999.

- PÉREZ ALBERDI, MARÍA REYES: “Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía reformados recientemente. (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.
- PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL: “La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control”, en *XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, 2014.
- RAMOS VIELBA, IRENE, SILVÁN, AITOR, STAN, LOREDANA Y POLO, PATRICIA: “¿Hacia parlamentos autonómicos 2.0?”, en R. Rubio Núñez, *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, 2014.
- ROLLNERT LIERN, GORAN: “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, CATALINA Y CASTEL GAYÁN, SERGIO: “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 13, Universidad de Jaén, 2013.
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *Delimitación de las libertades informativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: “Un mecanismo de integración federal y ciudadana: las consultas “prenormativas” del ordenamiento constitucional suizo”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, SANTIAGO: *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, 1996.
- SARTORI, GIOVANNI: *Teoría de la Democracia*, vol. I, Alianza Editorial, 1987.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ: “Aspectos Constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988.
- VV.AA., “Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.
- VV.AA., *Actas del XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Salamanca, 2014. (www.acoes.org)
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, IGNACIO: *Estado democrático e Información: el derecho a ser informado*, JGPA, Oviedo, 1994.
- ZAMPETTI, PIER LUIGI: “Democrazia Rappresentativa e Democrazia Partecipativa”, en *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Vol. III, CEDAM, Padova, 1973.