

# FUNCIÓN NORMATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: PROCEDIMIENTOS PARA SU RENOVACIÓN

NORMATIVE FUNCTION OF CONGRESS: PROCEDURES FOR ITS  
RENEWAL

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA  
Directora de la Asesoría Jurídica del  
Congreso de los Diputados  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0001-9122-1201>

Fecha de recepción del artículo: julio 2022  
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

## RESUMEN

*La función legislativa es consustancial a cualquier parlamento y debe seguir siéndolo en el futuro. Por mucho que aparezcan nuevos poderes normativos que parece que le hacen sombra, ninguno de ellos puede presumir de algo que solo tiene el parlamento: la representación de los ciudadanos.*

*En estos 40 años de existencia del Reglamento del Congreso de los Diputados el procedimiento legislativo ha servido de forma eficaz a la producción de normas y ha demostrado, sin apenas necesidad de ser modificado, la suficiente flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades políticas. En este artículo exponemos, sin ánimo de abarcarlos todos, algunos aspectos para su renovación que se enfocan en una doble dirección que pretende ser dinámica: un reforzamiento hacia fuera y un reforzamiento hacia dentro del parlamento.*

*Palabras clave: función legislativa, renovación, participación ciudadana, democracia negociada y consensual, parlamento abierto, apertura legislativa, tecnoparlamento.*

*Artículos clave: arts. 66.2, 86, 87.1 y 134.6 de la Constitución, arts. 25, 26 y 27 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

### ABSTRACT

*The legislative function is inherent to any parliament and must remain so in the future. No matter how many new normative powers appear to overshadow it, none of them can boast something that only parliament has: representation of citizens.*

*During the 40 years of existence of the Congress of Deputies' Standing Orders, the legislative procedure has effectively served to the rule-making process and has demonstrated, with hardly any need for modification, sufficient flexibility to adapt to changing political needs. In this paper, without seeking to cover them all, we set out some aspects for its renewal, which are focused in a double direction that is intended to be dynamic: a strengthening alternately outwards and inwards the parliament.*

*Keywords: legislative function, renewal, citizen participation, negotiated and consensual democracy, open parliament, legislative openness, tech-parliament.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA RENOVACIÓN DE DENTRO AFUERA: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN HACIA FUERA DEL PARLAMENTO. III. LA RENOVACIÓN DE AFUERA ADENTRO: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL PARLAMENTO. IV. TECNOPARLAMENTO. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Función normativa y parlamento, en definitiva, ley y parlamento. Son el objeto y el sujeto de una misma idea. La idea de que es necesario un orden que rija y gobierne las cosas de los hombres. Y la ley, aprobada por el parlamento, ha sido la clásica representación de este orden. El Estado de Derecho, así llamado, se asienta sobre esta idea. Si es de Derecho, es precisamente por la existencia de normas a las que el poder ha de ajustar su actuación. Por tanto, no se puede hablar de una función normativa de los parlamentos sin partir de una concepción jurídica del poder que pretende contrarrestar su faceta de inevitable leviatán.

Lo característico del parlamento es que siempre va a actuar de contrapoder, más que de poder directo. Será más fuerte cuanto más pueda contrabalancear el poder de los ejecutivos. Si ahora los ejecutivos son los nuevos poderes normativos, los parlamentos deberán de algún modo contrarrestar este protagonismo. Los parlamentos deben dejar de ser meras máquinas tramitadoras de los textos del gobierno. Actualmente la función normativa del parlamento se ejerce solo en sentido formal, no material, reducida a la tramitación del procedimiento legislativo, con la mínima aportación que suponen las enmiendas, que también tienen de autor al gobierno en el caso de los grupos parlamentarios que le apoyan. Frente a ello, los parlamentos deben recuperar una función normativa material, independiente, no vinculada a los dictados del gobierno, tanto en el momento de la iniciativa legislativa como en la fase de enmienda.

Desde siempre, cómo el parlamento ejerce su función legislativa ha sido una preocupación. Ya en 1994, en una fecha en la que todavía no se daban muchos de los retos que ahora tiene que afrontar el parlamento, Pizzorusso (1994: 114) consideraba que el ejercicio de la función legislativa era uno de los problemas actuales del parlamento ya que de ello depende el estado de nuestra democracia representativa, en la que se asienta nuestro actual Estado Constitucional, lo que Aragón Reyes, combinando ambos términos, denomina «la democracia a través del parlamento» (Aragón Reyes, 2008: 130). Y, en efecto, esta es una idea que no debe olvidarse, sin parlamento no hay democracia;

por ello, a todos nos debería interesar el reforzamiento de su poder normativo.

De hecho, la asociación entre función normativa y parlamento está en los orígenes mismos de la institución parlamentaria. Las teorías representativas atribuyeron a la ley aprobada por el parlamento el valor de decisión de los ciudadanos. Los ciudadanos, a través de la personificación del parlamento, son quienes aprueban las leyes. En la ley confluye no solo la idea de poder, sino la de democracia.

Aunque esta visión parece que queda hoy muy lejana, en las actuales circunstancias de desconexión entre los ciudadanos y las instituciones, la democracia fue así inicialmente concebida como un poder de las leyes en cuanto dadas por los ciudadanos. Así, en su concepción clásica, la producción de la ley, como manifestación de la soberanía, debía quedar reservada al parlamento. La reserva de ley era el corolario de esta supremacía de parlamento. Solo el parlamento, a través de la ley, podía ser el regulador de determinadas materias por ser el único órgano constitucional que, por su composición, cuenta con impronta democrática. Como dice el autor antes mencionado, citando a Kelsen, la democracia constitucional solo puede ser una democracia parlamentaria (Aragón, 2008: 131).

Sin embargo, esta relación ley-parlamento ha distado mucho de ser tal ecuación perfecta y se ha ido desdibujando hasta el punto de que hoy está por completo desfigurada. Por diversos motivos conocidos, los gobiernos super legisladores han venido a romper definitivamente este esquema. En esta situación, los parlamentos relegados se ven obligados a repensar su función normativa, a resituarse frente a la invasión de la norma gubernamental. A la vez, y de forma unida a lo anterior, los parlamentos deben volver a recuperar la concepción democrática de la ley, situando a los ciudadanos como verdaderos autores de la ley.

El presente artículo pretende ofrecer diversas ideas que puedan servir a la renovación de dicha función normativa, contestando a la pregunta qué han de hacer los parlamentos para fortalecer, para reafirmar, sus competencias normativas frente al gobierno y para recuperar la legitimidad democrática de la ley. Expondremos aquí algunas propuestas que no tienen más valor que el de aportar ideas al debate sobre esta cuestión, siendo conscientes de antemano que

la puesta en práctica de algunas de estas propuestas haría necesaria reformas constitucionales o consensos políticos muy difíciles de alcanzar.

Abordaremos la renovación de la función normativa del parlamento desde dos perspectivas. La primera es de adentro afuera. Para ello, se debe potenciar la función del parlamento en las fases legislativas pre parlamentarias, antes de que la norma llegue a la cámara para su tramitación, y en las fases post parlamentarias, después de que la norma ya haya sido aprobada por el parlamento. La segunda perspectiva es de afuera adentro, abriendo hacia afuera el procedimiento legislativo parlamentario. Aquí se deben insertar las múltiples propuestas que existen de parlamentos abiertos a la participación de la sociedad y la ciudadanía.

## II. LA RENOVACIÓN DE DENTRO AFUERA: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN HACIA AFUERA DEL PARLAMENTO

Necesariamente, hay que ampliar el punto de mira de los parlamentos. El modo en el que ahora los gobiernos llegan a acuerdos sobre las normas que después se remiten a la cámara, casi como textos cerrados, ha de obligar a los parlamentos a posicionarse externamente hacia lo que ocurre fuera del hemiciclo. La denominada fase legislativa pre parlamentaria en la que se elaboran los anteproyectos de las normas es cada vez más condicionante de la voluntad del parlamento hasta el punto de que muchos de estos acuerdos alcanzados en vía pre parlamentaria son luego intocables por el parlamento por venir previamente pactados con determinados agentes sociales. Un ejemplo de ello son los múltiples decretos-ley que afectan a cuestiones vitales del orden laboral y económico, que han venido pactados con el compromiso adicional de que no se tramiten ulteriormente como proyecto de ley. En estos casos, la intervención del Congreso de los Diputados se limita a un simple sí o no, y la del Senado, a cero. Es decir, la fase pre parlamentaria usurpa al parlamento su función normativa y se transforma en un verdadero poder legislativo que impone a las cámaras un texto cerrado.

El gobierno, como legislador predominante, supera con creces los actuales marcos constitucionales. Un artículo, como el 97 de la

Constitución, que curiosamente no menciona entre las funciones del Gobierno, la función legislativa, pues solo dice que «ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria», ha sido dramáticamente mutado en la práctica. Mientras tanto ¿dónde queda el artículo 66.2 que atribuye a las Cortes Generales la potestad legislativa del Estado? Los títulos III y IV de la Constitución se han volcado por completo en lo que se refiere a la función legislativa. Nótese, además, la importancia de la redacción del artículo 66.2 cuando, no por casualidad, dice que la potestad legislativa que ejercen las Cortes Generales es del «Estado». Y ello es así porque únicamente esta función de ordenación de la sociedad se puede atribuir a las Cortes Generales debido a que solo ellas, por su composición democrática, son representativas de dicha sociedad.

Este lenguaje constitucional no es casual, sino que tiene una gran trascendencia. No hay ninguna potestad legislativa del Gobierno. La potestad legislativa es del «Estado», no del Gobierno, y la atribución constitucional es que esta potestad del Estado sea ejercida por las Cortes Generales, no por el Gobierno. La iniciativa legislativa del Gobierno que se le atribuye en el artículo 87.1 de la Constitución es solo eso, una iniciativa, por muy predominante que pueda ser, pero no puede equivaler a la potestad legislativa del Estado. Solo la participación del parlamento convierte dicha iniciativa en potestad legislativa del Estado.

Por ello, todas las normas de la Constitución sobre la «elaboración de las leyes», incluso el artículo 86 sobre los decretos-ley, se sitúan en el Título III dedicado a las Cortes Generales, no en el Título IV sobre el Gobierno y la Administración. No se trata solo de una cuestión de mera sistemática, sino que tiene un hondo significado constitucional que se ha de recuperar urgentemente.

El artículo 66.2 se debe imponer al artículo 86 y al 87.1 de la Constitución. Para ello se debería reforzar de algún modo la dimensión parlamentaria de los procedimientos de elaboración y tramitación de las normas con rango de ley que provengan de la iniciativa legislativa del Gobierno, incluidos los decretos-leyes. Como en todas las cuestiones de la vida, también en la evolución constitucional los movimientos son oscilantes, y frente a un exceso de un lado, ha de venir la compensación, del otro lado.

Los parlamentos cada vez han de ser más reivindicativos de su importantísima función representativa de la sociedad. En este sentido, son órganos absolutamente únicos, pues de ningún otro órgano constitucional puede predicarse esa cualidad. El artículo 66.1 de la Constitución, con un alcance que ni imaginamos, proclama que «las Cortes Generales representan al pueblo español». No somos realmente conscientes de la potencia de esta proclamación. Solo ella ya nos sirve como justificación constitucional de cualquier propuesta que haya de servir para reforzar todas las funciones de las cámaras, incluida por supuesto la normativa. Esta proclamación no tiene parangón con la contenida en artículo 97 que se refiere a que el gobierno «dirige» la política interior y exterior. La representación, frente a la dirección. Esta es la diferencia entre parlamento y el gobierno. Y aquí el parlamento debe hacer valer la evidente superioridad de sus títulos de legitimación frente al gobierno. Es más, el parlamento es siempre un *prius* frente al gobierno, como lo demuestran los artículos 99 y 100 de la Constitución.

Es necesario que los parlamentos vayan recuperándose de su posición de desventaja e implanten medidas para hacer valer su posición constitucional de centralidad, pues esta es la única que se deduce, en nuestro caso, del artículo 66 de la Constitución. La idea de centralidad es especialmente útil a los efectos de abordar cualquier renovación de las funciones del parlamento y ha sido últimamente muy puesta en valor por la doctrina (Fernández-Fontecha Torres, 2012; Seijas Villadango, 2018; Cazorla Prieto, 2018). Como dice Seijas Villadango (2017: 189), tomando la idea de Joseph Corkin de un constitucionalismo en 3D o tridimensional, la actual forma de legislar tendrá que hacer frente a un marco hostil que viene representado por las denominadas 3D: descontento, desconfianza y desafección.

Una de las medidas que se podría proponer para recentralizar la función normativa del parlamento podría ser su participación en la fase gubernamental de elaboración de normas con rango de ley, como el caso de los decretos-leyes. Aunque no está previsto en nuestro ordenamiento, lo cierto es que nada impediría que se puedan establecer mecanismos de participación del parlamento en dichos procesos previos al amparo del trámite de audiencia pública o de otro similar que se pudiera específicamente articular, por ejemplo, a través

de la participación de las comisiones competentes, o de ponentes especializados designados por los grupos parlamentarios. Los nuevos procesos participativos abiertos se deben trasladar también a las relaciones parlamento-gobierno incluso antes de que la norma se remita a la cámara.

Si se da audiencia a los agentes representativos y a todos los ciudadanos afectados por la norma, ¿por qué no al parlamento? Bastaría una reforma de los artículos 26 y 27 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que prevea la participación parlamentaria. En el caso del decreto-ley, respecto al cual no hay posibilidad de enmienda en el trámite parlamentario de convalidación, articular de forma preceptiva esta participación previa del parlamento redundaría en una mayor legitimidad democrática de la norma, sobre todo si después se decide no tramitarla como proyecto de ley. Ya no sería un decreto-ley que el Congreso de los Diputados convalida a ciegas, sino que ha participado de alguna manera en su elaboración.

El fracaso de la función normativa del parlamento no solo proviene del evidente predominio del decreto-ley; también de la dejación por parte del propio parlamento de su iniciativa legislativa y de los nuevos obstáculos a los que esta se enfrenta acosada por un gobierno ahora super vetador que ha dado lugar a un parlamento bloqueado.

Es sabido que la iniciativa de origen parlamentario apenas tiene éxito, siendo muy pocas las proposiciones de ley que acaban siendo tramitadas y aprobadas. La realidad ha llevado a dejar vacía de contenido la iniciativa legislativa parlamentaria. Curiosamente algunos casos en los que se utilizó esta vía por unos grupos parlamentarios, revitalizándola y poniéndose de manifiesto su utilidad, han sido luego recurridos por otro grupo parlamentario ante el Tribunal Constitucional (recursos de momento pendientes de resolución), alegándose su utilización fraudulenta solo con el fin de evitar que la tramitación de la iniciativa vaya acompañada de determinados informes o consultas que son preceptivos para los proyectos de ley, pero no para las proposiciones de ley. Por tanto, incluso entre los propios grupos hay una impugnación recíproca del uso de la iniciativa legislativa, que se ha convertido en una vía de escape del gobierno para legislar, a través de los grupos que le apoyan, cuando quiere

eludir la solicitud de un informe que debería ser preceptivo de haber él ejercido la iniciativa a través de un proyecto de ley.

El otro freno a la iniciativa legislativa de origen parlamentario es el veto del Gobierno, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, instrumento mediante el cual el Gobierno ejerce ahora con cada vez más frecuencia un poder legislativo negativo que viene a convertir en letra muerta el artículo 66.2 de la Constitución y le ha asestado el golpe definitivo. Los conflictos constitucionales y los recursos de amparo no se han hecho esperar, tal como son analizados por Ridao Martín (2019). Sin duda que el Gobierno tiene esta facultad, pero la ha de ejercer de forma motivada y sujeta a unos requisitos. Puede parecer utópico plantearlo, pero el equilibrio debería presidir las relaciones gobierno-parlamento. El veto no puede convertirse en un arma para impedir del todo la iniciativa parlamentaria. El parlamento ha de poder tener y sacar adelante su propia agenda legislativa, siempre con el límite del artículo 134.6, y en un ejercicio de lealtad constitucional, el Gobierno habría de contribuir a ello.

De nuevo, consideramos fundamental la voluntad política para poder avanzar. En sociedades cada vez más fragmentadas que dan lugar a parlamentos cada vez más plurales, la negociación entre las partes, y no la imposición, debería ser el procedimiento político a seguir, pues ningún gobierno, aunque sea de coalición, representa nunca a toda la sociedad.

Por ello, no es solo responsabilidad del gobierno, sino de este junto con el parlamento, establecer de común acuerdo la agenda legislativa del país. En este sentido, se debería pensar en un programa legislativo coparticipado gobierno-parlamento. La Ley del Gobierno atisba esta idea pero solo la refiere al ámbito gubernamental, cuando habla en el artículo 25 de un Plan Anual Normativo que es aprobado por el gobierno. El avance sería no un plan del gobierno sino un pacto de Estado entre el gobierno y el parlamento negociado con los grupos parlamentarios que determine el programa legislativo que será sometido a aprobación de las Cortes Generales, incluso con el compromiso político del gobierno de que los grupos podrán legislar sobre determinadas materias que el gobierno no vetaría.

Como decimos, nada de esto está escrito en una norma que se tenga que hacer por el gobierno o por el parlamento, sino que

dependerá del modo en que se quiera ejercer el poder. La voluntad política es la que va creando prácticas que acaban por modificar el derecho escrito.

Con ello, no estamos diciendo que los gobiernos no puedan legislar al margen del parlamento, pues esta es la lógica del decreto-ley, lo cual está perfectamente permitido por nuestro ordenamiento jurídico siempre que se cumplan los presupuestos de hecho del artículo 86 de la Constitución. Pero la evolución del uso –o abuso– de esta figura, tantas veces denunciado, y quizá asociado a la actual fragmentación parlamentaria y gobiernos débiles (García-Escudero Márquez, 2020: 194), en casos en los que se puede cuestionar la extraordinaria y urgente necesidad, da lugar a un modelo de legislación completamente desparlamentarizada, una legislación en la que el parlamento no ha participado en su redacción, una legislación sin huella democrática pues la representatividad del artículo 66 de la Constitución no se puede predicar de los distintos agentes sociales, económicos y de otro tipo con los que el gobierno pueda pactar las leyes, por mucho que estos representen legítimamente sus respectivos intereses.

La falta de huella democrática inevitablemente deslegitima el resultado normativo. Por mucho que el gobierno siempre pueda justificar su competencia y los tribunales le puedan dar la razón sobre el uso del decreto-ley, lo cierto es que la norma así aprobada es un producto puro del gobierno aunque, como mera forma, cumpla el trámite parlamentario del artículo 86 de la Constitución.

Nada se puede hacer en relación a este precepto, que dice lo que dice, y aquí el parlamento tiene nulo margen para poder innovar procedimientos que puedan potenciar su participación en relación con la convalidación o derogación de los decretos-leyes, a no ser que se aborde una modificación constitucional. Sin embargo, la misma no parece que esté en la agenda política a pesar de las muchísimas críticas que el uso de esta figura ha provocado. Cualquier reforma de este precepto debería superar la visión de una participación pasiva del Congreso, que se limite a convalidar o derogar. El Congreso debe poder aportar contenidos al texto del decreto-ley. Por tanto, se debería introducir la posibilidad de enmienda parlamentaria. Por otro lado, se debe respetar a la vez el carácter urgente de la tramitación. Para ello, en el propio reglamento de la cámara al que se remite el artículo 86

de la Constitución, se debería diseñar un verdadero procedimiento exprés, mucho más rápido que el urgente, con una única fase de pleno; solo si se supera la votación de convalidación, se pasaría a votar las enmiendas presentadas. Ello podría facilitar el acercamiento de las posiciones entre los grupos, de forma que grupos inicialmente opuestos a la convalidación, podrían votar favorablemente si se negocia con ellos la aceptación de sus enmiendas.

Actualmente, el Congreso debe convalidar o derogar en el plazo de treinta días. Este plazo parece ahora excesivo. Se podría perfectamente reducir. Dentro del mismo se podría articular el procedimiento exprés con enmiendas que hemos descrito. La tramitación ulterior como proyecto de ley se seguiría manteniendo pues nada obsta que el texto convalidado con enmiendas pueda después ser objeto de un procedimiento legislativo ordinario con un debate y un estudio más sosegado y la presentación de nuevas enmiendas.

Como decimos, se trata tan solo de propuestas puesto que la letra del artículo 86 Constitución no lo permite. Sin embargo, no está de más repensar este precepto cuya razón de ser, que era propiciar una legislación rápida para casos extraordinarios y urgentes, ha sido claramente sobrepasada, convirtiéndose en el modo en el que el gobierno legisla ordinariamente. Si ahora el decreto-ley constituye la vía legislativa ordinaria puesto que nuestras sociedades cada vez más presentan problemas que exigen respuestas normativas rapidísimas (pandemias y crisis de todo tipo), quizá se debería pensar, en lugar del decreto-ley, en la creación de un nuevo instrumento legal que permita abordar de manera más eficaz la regulación de estas situaciones de crisis que exigen respuestas normativas inmediatas.

En realidad, el decreto-ley responde a un momento histórico que ya no es el actual. Estaba pensado para un tiempo en el que se partía de la concepción del parlamento como un órgano lento, frente al ejecutivo como un órgano rápido. El razonamiento era que como el procedimiento legislativo es largo y tedioso, no da tiempo a someter la norma urgente al mismo, siendo por eso que el gobierno la adopta directamente. Pues bien, el parlamento ya no es, o no debe ser, este órgano lento y puede ofrecer al gobierno procedimientos rápidos y eficaces para tramitar las situaciones más urgentes. El parlamento puede perfectamente diseñar un nuevo procedimiento legislativo moderno,

rapidísimo o exprés, apoyado en las nuevas tecnologías, con el que responder con eficacia a estas necesidades urgentísimas de legislar.

Por supuesto, todo ello pasa por reformar los tiempos del procedimiento parlamentario. Es necesaria la simplificación y reducción de todos los trámites del procedimiento (presentación de enmiendas, convocatorias de reuniones, formato de los debates y votaciones). Se requieren procedimientos más sencillos, ágiles, rápidos, sin fases que resulten reiterativas. No nos vamos a aventurar a decir que ya no sirve el clásico esquema en tres tiempos ponencia-comisión-pleno, que a veces puede llegar a ser de cuatro tiempos, si hay debate previo de totalidad en el pleno. Pero sí parece que se debe evolucionar a una simplificación y clarificación de procedimientos, siempre por supuesto sin merma de los derechos de debate y votación. Poniendo a disposición del gobierno este procedimiento legislativo ultra rápido, se podría llegar a prescindir de la figura del decreto-ley y sustituirla por un procedimiento parlamentario en su totalidad que es justamente lo que se reclama.

La forma parlamentaria también habrá de cambiar; de hecho, está ya cambiando. Me refiero a la convivencia de lo no presencial con lo presencial, ahora aceptada con toda naturalidad cuando antes resultaba imposible de pensar, e incluso se tildaba de inconstitucionalidad ya que la presencia de los parlamentarios es consustancial a la propia definición de la institución. Ahora incluso se hacen sesiones de control por videoconferencia en el parlamento de los parlamentos, el de Westminster. Muchas de estas medidas han tenido que ir orillando las previsiones reglamentarias o se han adoptado sin previsión reglamentaria alguna, lo que de nuevo es una muestra de la conocida ductilidad del derecho parlamentario. La reciente crisis por la pandemia del COVID nos ha dado una excusa para ir implantando algunas de estas medidas como aforos reducidos, voto telemático ampliado a nuevos supuestos, delegación de voto, videoconferencias. En el parlamento post crisis, se trata de aprovechar este impulso y poder seguir avanzando siempre de forma equilibrada, respetando los derechos en juego.

La última fase en la que consideramos que el parlamento debe reforzar su posición de adentro afuera tiene que ver con la fase de ejecución de la ley, una vez ésta ya ha sido aprobada por las cámaras.

La participación del parlamento no se acaba en la aprobación de la ley, sino que el parlamento ha de poder controlar cómo se está ejecutando la ley que él ha aprobado. El vínculo del parlamento con la ley ha de seguir más allá del procedimiento legislativo y extenderse a una fase post legislativa.

Se trata de una posibilidad que no está prevista como tal. El parlamentario siempre puede presentar solicitudes de comparecencia, preguntas, interpelaciones, solicitudes de informe, proposiciones no de ley, para obtener información sobre la ejecución de la ley. Pero ahora se trataría de dar un paso de más, que en todas las leyes que afectan a determinadas cuestiones más relevantes se estableciera la obligación de rendir cuentas al parlamento de modo regular y periódico sobre cómo se está aplicando la ley. Esto ya está previsto en algunos casos de forma singular, pero se trataría de convertirlo en un instrumento general. Asimismo, se podría prever la participación parlamentaria en determinadas comisiones ministeriales que pudieran existir encargadas del seguimiento de la aplicación de las leyes. De esta forma, los parlamentarios conocerían los problemas de ejecución de las leyes y estarían en mejores condiciones de plantear posibles modificaciones futuras de la norma o nuevas iniciativas legislativas.

### III. LA RENOVACIÓN DE AFUERA ADENTRO: POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN EL PARLAMENTO

Junto a lo anterior, la segunda estrategia fundamental del parlamento ha de ser reconectar con la sociedad, con aquellos a los que representan. Ello se puede hacer a título individual, por cada diputado, pero también a título institucional, por la cámara en cuanto tal.

La participación tiene que ver con la idea de una democracia negociada, consensuada, configurada ésta como una alternativa frente a la democracia mayoritaria, las cuales aparecen como una forma de ejercicio del poder que especialmente se adapta a estos modelos de mayor participación ciudadana en el proceso político de adopción de decisiones. La idea de democracia consensual podría considerarse que es la versión moderna o renovada del viejo contrato social de Rousseau, el denominado neocontractualismo, cuyo máximo ex-

ponente es John Rawls, todo ello facilitado por la aplicación de las nuevas tecnologías que logran lo antes nunca pensado, la participación directa del ausente. Se trata de lograr lo que Lijphart (2000: 14) llama el gobierno con «el mayor número de gente posible». Este modelo de democracia plural no se contenta con el gobierno de la mayoría, sino que pretende maximizar el tamaño de la mayoría para lograr una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir. Como opina este autor, en las democracias plurales, la democracia consociacional se perfilaría como el único método justo pues de otro modo se incurriría en desigualdades e injusticias contrarias al espíritu democrático al no tenerse en cuenta la opinión de todos en las tareas ejecutivas y legislativas del gobierno y de parlamento.

El papel del parlamento en este modelo de democracia consensuada ha de ser vital. El parlamento, como representante de los ciudadanos, sería el foro o el escenario ideal, el más natural, para acoger en su seno estos procedimientos de negociación. La negociación y el consenso puede darse obviamente también fuera del parlamento, pero lo ideal sería conjugar democracia negociada con parlamentarismo. La cámara debería recuperar su condición clásica como un foro donde los diputados oyen la voz de los ciudadanos, recuperando el sentido de una democracia directa, si bien no de forma separada a la democracia representativa, sino en el seno de ésta.

Para ello, se debe dar la apertura de todos los procedimientos parlamentarios. En este artículo solo estamos hablando del procedimiento legislativo, pero también el procedimiento de control del gobierno debería experimentar la misma apertura a la iniciativa ciudadana.

Respecto a la apertura legislativa, hay muy interesantes iniciativas en otros países en los cuales ya se ha articulado, a través de órganos parlamentarios, la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, con distintos efectos y alcance.

Una posibilidad sería que los ciudadanos pudieran presentar en el parlamento sus propias iniciativas, que podrían ser tramitadas. Ya no estamos hablando de un derecho de petición, que obviamente se encuentra superado, sino de la participación del ciudadano en el procedimiento legislativo. Imaginemos, por ejemplo, el ciudadano

tendría un turno de intervención en la comisión y en el pleno y sus enmiendas se votarían.

Para dar cabida a la iniciativa ciudadana se debería modificar en el reglamento el concepto de sujetos legitimados, los tipos de iniciativas y los procedimientos, incluyendo esta fase de participación ciudadana. Algunos reglamentos autonómicos ya recogen algunas de estas formas de participación ciudadana, permitiéndoles incluso la presentación de enmiendas, si bien todavía en una forma leve, pues para tramitarlas tienen que ser asumidas por algún grupo, o la posibilidad de presentación de preguntas formuladas a iniciativa de la ciudadanía, tal como se analiza con más detalle por E. Fernández de Simón Bermejo (2018: 106-112) y Pérez Moneo (2018: 25-26). Iniciativas como «Legisla con nosotros» del Parlamento de Galicia, el *Parlament Obert* y Escó 136 del Parlament de Catalunya o la plataforma de participación del Parlamento vasco «ADI» (aporta, debate, influye) son algunos ejemplos en el ámbito autonómico de estas nuevas formas de participación ciudadana. Nos remitimos a lo que ya expusimos en otro artículo sobre otras formas de participación que se están dando en parlamentos de otros países (Martínez, 2018).

Por su parte, el Portal del Parlamento Abierto de ParlAmericas (Parltools.org), ofrece una sección de herramientas digitales que conglomeran ejemplos de cómo los parlamentos de la región interactúan con la ciudadanía.

Estas herramientas pueden ser útiles para la interacción parlamentaria en general, la participación en comisiones o para parlamentarios individuales que deseen conectarse con sus representados. El objetivo es que los ciudadanos se sientan «copropietarios» de la función legislativa y crear una ciudadanía participativa colegisladora. Los ciudadanos podrían contribuir a la fijación de los órdenes del día, podrían realizar aportaciones a las reuniones de comisión y pleno, informar sobre un proyecto de ley e interactuar con sus representantes en el parlamento.

Como se señala en dicho portal, existen oportunidades para involucrar a la ciudadanía en varias de las etapas del proceso legislativo que pueden ser coordinadas por diversos actores responsables del proceso en cada fase. Considerando el tipo de contribución solicitada en cada fase y las responsabilidades según los actores correspondientes,

se puede determinar una metodología apropiada y una combinación de mecanismos para obtener de forma efectiva las contribuciones de la ciudadanía. El kit de herramientas de participación de los ciudadanos en el proceso legislativo que se propone es el siguiente:

- Creación de oficinas de participación ciudadana que pueden funcionar dentro del parlamento. Pueden tener varias competencias, desde la educación de la ciudadanía sobre el rol del parlamento, hasta la difusión de la información sobre la labor del parlamento y la recogida de las contribuciones directas de la ciudadanía en el proceso legislativo.
- Reuniones ad hoc o talleres con organizaciones de la sociedad civil. Los parlamentarios pueden establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil para realizar sesiones informativas o talleres organizados por éstas sobre su área de experiencia con la finalidad de desarrollar habilidades y conocimientos en los parlamentarios sobre un tema sobre el que se va a legislar.
- Difusión pública. Los parlamentos pueden implementar programas institucionales para la difusión pública con el objetivo de compartir información acerca de su labor a la ciudadanía, llevar a cabo encuestas presenciales y recoger comentarios para compartirlos con las comisiones o en las sesiones plenarias.
- Páginas webs. Como un centro de información, pueden incluir una sección que enseñe a los ciudadanos sobre su rol y que explique los mecanismos para participar en el proceso legislativo.
- Reuniones locales. Los parlamentarios pueden realizar reuniones locales en sus circunscripciones donde se invita a la ciudadanía a participar en un diálogo con los parlamentarios. Los debates de las mismas pueden centrarse en determinar la agenda política o sobre alguna materia sobre la que se quiera legislar. Se pueden aplicar diversas metodologías para la innovación social como el denominado *World Café* (Café Mundial), esto es, crear un proceso de conversación amigable y acogedor, como si se estuviera

tomando un café, para lograr que un grupo de personas lleguen más fácilmente a acuerdos.

- Grupos focales. Las comisiones parlamentarias pueden organizar discusiones con grupos focales diversos sobre propuestas legislativas específicas o temas de interés que se encuentren en estudio. Estos pueden ayudar a resaltar las principales preocupaciones y sondear la opinión pública sobre las reformas propuestas.
- Comparecencias o audiencias en comisiones con especialistas o personas interesadas. La ciudadanía puede ser invitada a la comisión para brindar su opinión sobre el tema en debate y podría manifestar su interés en seguir los trabajos de la comisión.
- Jurados o asambleas ciudadanas. Se pueden crear estos órganos compuestos por un panel de personas aleatoriamente para que estudien un tema y recomienden líneas de acción a las comisiones.
- Oficinas en las circunscripciones y semanas de representación. Los diputados pueden establecer unos días de la semana de forma regular para atender a sus representados que acudan a sus oficinas locales. Estas oficinas funcionarían como parte del parlamento, no del partido. Algunos parlamentos señalan semanas de receso para que los parlamentarios puedan centrarse en sus funciones de representación en sus circunscripciones.

Uno de los conceptos que se utilizan es de la «escalera» de participación, que muestra los diferentes niveles de participación ciudadana que pueden aplicarse. Si bien es representada en forma de una escalera, algunos niveles de participación pueden ser más efectivos que otros en los distintos niveles del proceso legislativo, y el objetivo de una estrategia para la participación ciudadana no debería ser necesariamente empoderar a la ciudadanía en cada situación. El kit de herramientas se centra en la aplicación de mecanismos para consultar, involucrar y colaborar con la ciudadanía. Este kit no se centra en mecanismos de información para la ciudadanía, un requerimiento básico para habilitar todas las otras formas de participación

efectiva, ni en mecanismos de democracia directa que empodere a la ciudadanía a tomar decisiones por sí misma.

Se destaca la importancia que tiene la participación legislativa en el proceso legislativo, pues además de responder a las expectativas de la ciudadanía, cuyas opiniones deberían ser consideradas, la participación ciudadana puede contribuir al:

- Fortalecimiento de la inteligencia colectiva que brinde un mejor análisis de los impactos potenciales y una serie más amplia de consideraciones durante todo el proceso legislativo para conseguir resultados de mejor calidad.
- Toma de decisiones parlamentarias más inclusiva y representativa.
- Aumento de la confianza de la ciudadanía en el parlamento.
- Fortalecimiento de la legitimidad, corresponsabilidad de las decisiones y acciones.
- Aumento de la comprensión por parte de la ciudadanía sobre el rol de parlamento y de las y los legisladores.
- Oportunidades para la ciudadanía de comunicar sus intereses legítimos.
- Parlamentos más transparentes y que rinden cuentas.

Asimismo, en la página web de ParlAmericas, en su apartado de «Publicaciones», podemos encontrar más interesantes documentos sobre propuestas de parlamento abierto: «Hoja de ruta hacia la apertura legislativa 2.0»; «Caja de herramientas de transparencia legislativa»; «Guías para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto»; «¿Qué es el Parlamento abierto?»; «Hoja de ruta hacia la apertura legislativa»; «Participación ciudadana en el proceso legislativo».

Así, la «Hoja de ruta hacia un parlamento abierto», publicada en marzo de 2022, pretende servir de marco conceptual en materia de parlamento abierto. Mediante la metodología de la «cocreación», concepto que deberá imponerse en materia de procedimiento legislativo, diferentes actores trabajan colectivamente para identificar desafíos, determinar prioridades y desarrollar e implementar soluciones. El procedimiento legislativo ya no ha de ser de solo el parlamento, sino

del parlamento y de los ciudadanos, y la ley es una cocreación de ambos.

Los cuatro pilares de la apertura legislativa que se definen son: transparencia y acceso a la información; rendición de cuentas; participación ciudadana; y ética y probidad. Se dice claramente por qué la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, más allá de los ciclos electorales, contribuye con el sistema democrático y los niveles de confianza pública: *«El involucramiento de las y los ciudadanos de forma temprana y oportuna facilita la inteligencia colectiva, la inclusión y la representatividad, fortalece la legitimidad de las instituciones públicas e incrementa la comprensión de la administración y gestión del Estado y de la labor parlamentaria y su importancia en el sistema político. La participación ciudadana de diferentes segmentos de la población puede ayudar a garantizar que no se dejen de atender las necesidades de nadie en el proceso de toma de decisiones»* (Hoja de ruta, 2022: 22).

Uno de los compromisos a adoptar es acometer una verdadera institucionalización de la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios. Para ello, se propone:

- Adoptar y/o actualizar leyes, directrices y reglamentos para la participación ciudadana en las actividades parlamentarias que aseguren procedimientos claros y transparentes e identifiquen los mecanismos y grados de participación, de acuerdo con la escalera de participación ciudadana, según corresponda.
- Promover la integración de los conceptos de cocreación en los procesos parlamentarios mediante marcos normativos pertinentes, teniendo en cuenta explícitamente los criterios de inclusión para promover la participación equitativa de las mujeres y de todos los segmentos de la población.
- Incorporar el uso de herramientas en los procedimientos legislativos diseñadas para promover la participación ciudadana inclusiva, especialmente durante la elaboración de proyectos de ley y su respectivo debate en comisión.
- Aplicar y/o fomentar el uso de metodologías innovadoras, como el enfoque *Design Thinking* (pensamiento de diseño),

para desarrollar programas e iniciativas en colaboración con la sociedad civil. Las metodologías deberían considerar las circunstancias, necesidades, limitaciones, fortalezas y preferencias de las personas a quienes van dirigidos estos esfuerzos, e incorporar mecanismos que permitan la retroalimentación constante de la ciudadanía.

- Establecer y/ reforzar las instancias y mecanismos para la participación ciudadana en los procesos legislativos, debates y toma de decisiones del parlamento. Estos pueden incluir ejercicios deliberativos y de cocreación, consultas públicas, aportes en el proceso de elaboración, debate y evaluación de leyes, por ejemplo, a través de iniciativas legislativas ciudadanas, así como durante la discusión del presupuesto nacional y acciones de control político, las cuales promueven, a su vez, la inteligencia colectiva.
- Promover el uso de tecnologías de información y comunicación y redes sociales para facilitar el involucramiento de un amplio sector de la sociedad en la agenda legislativa. Las contribuciones hechas a través de estos canales pueden ser recopiladas, sistematizadas y visualizadas con el apoyo de inteligencia artificial y sistemas de alerta que permitan difundir información en tiempo real.

Uno de los principales estándares e instrumentos internacionales en esta materia es el establecido por la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP* en sus siglas inglesas) que pone a la ciudadanía en el centro de estos esfuerzos.

En la página web de esta Alianza se puede encontrar un apartado «Parlamento abierto», con documentos y propuestas de gran interés para adoptar un modelo de gobierno abierto, para cuyo logro es fundamental el apoyo de los parlamentos. En el «Memorando de Participación Parlamentaria», de 24 de noviembre de 2021, se dice que, en el contexto del gobierno abierto, los parlamentos tienen las siguientes funciones específicas:

- Adoptar medidas legislativas: defender los valores de gobierno abierto mediante la introducción, revisión y ra-

tificación de legislación relevante para el gobierno abierto o la aprobación de presupuestos para su reforma.

- Asegurar la supervisión parlamentaria: responsabilizar a los gobiernos por las reformas de gobierno abierto y abrir sus propios procesos de supervisión al escrutinio público.
- Apertura de los procesos parlamentarios: adopción de principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión) en la institución y en los procesos parlamentarios.
- Creación de espacios para el diálogo: fomentar el diálogo entre partidos y el apoyo necesario para avanzar e institucionalizar las reformas de gobierno abierto.

En la línea de lo antes propuesto, de una participación hacia afuera del parlamento, se recogen en este documento propuestas de participación de los parlamentarios en ámbitos fuera de las cámaras donde se estén definiendo las políticas, lo que se denomina «enfoques de participación en el proceso nacional o local». Así, se propone lo siguiente:

- Los representantes parlamentarios (asambleístas, personal administrativo o ambos) pueden participar en las consultas del plan de acción, así como en otras actividades de co-creación e implementación. Idealmente, el alcance de su participación incluye tomar en consideración compromisos que los parlamentos pueden hacer, pero también las formas en las que el parlamento puede apoyar los compromisos adoptados por el Poder Ejecutivo.
- Los representantes parlamentarios pueden participar en foros multiactor nacionales o locales –o en espacios similares– para garantizar un diálogo consistente con la sociedad civil. Cuando la representación formal del foro multiactor (MSF, por sus siglas en inglés) no sea posible, se pueden explorar otros mecanismos de coordinación.
- Cuando sea factible una colaboración más amplia, los parlamentos pueden considerar involucrar a los comités parlamentarios y personal administrativo pertinente en

grupos de trabajo y debates temáticos, organizar sesiones informativas para grupos parlamentarios relevantes durante el desarrollo del plan de acción y organizar la implementación y lanzamientos de planes para permitir la supervisión parlamentaria, entre otros.

- Los parlamentos pueden apoyar el diseño y la implementación de los compromisos proporcionando un «análisis legislativo». Este análisis alentaría el diálogo y la creación de consenso entre quienes propongan y adopten compromisos, impulsándolos a considerar el papel que podría tener que desempeñar el parlamento, ya sea mediante el avance de la legislación clave, la codificación de reformas o la asignación de recursos para su implementación.
- Los parlamentos pueden designar enlaces parlamentarios para facilitar la comunicación y la coordinación con el Poder Ejecutivo. Esto permite un intercambio de información eficiente sobre el desarrollo y la implementación de planes de acción, eventos y oportunidades de intercambio entre las partes.
- Los parlamentos pueden hacer que avancen las reformas de gobierno abierto al monitorear la implementación de los compromisos de OGP, asignar presupuestos u obtener información crítica a través de preguntas e informes parlamentarios.

Estos planes se desarrollan en el marco de la OGP, pero también es posible que los parlamentos participen a través de la presentación de un plan de acción parlamentario independiente. Esta puede ser la opción preferida en países o para miembros locales donde resulta difícil para los parlamentos trabajar dentro de los límites del plan de acción de OGP. Los planes parlamentarios independientes ofrecen a los parlamentos la oportunidad de cocrear con la sociedad civil y cumplir compromisos que abren aún más los procesos y sistemas parlamentarios, y hacerlo de una manera que esté totalmente alineada con sus propios calendarios y objetivos estratégicos.

En el documento «Guía para planes de acción parlamentarios de OGP» (última actualización 23 de mayo de 2022), se reconocen

los siguientes roles para los parlamentos en el contexto del gobierno abierto:

- Adoptar medidas legislativas: defender los valores de gobierno abierto mediante la introducción, revisión y ratificación de legislación relevante para el gobierno abierto o la aprobación de presupuestos para su reforma. A partir de 2020, aproximadamente entre el 10 y el 15 por ciento de los compromisos de OGP requieren acciones legislativas.
- Asegurar la supervisión parlamentaria: responsabilizar al Ejecutivo por las reformas de gobierno abierto y abrir sus propios procesos de supervisión al escrutinio público.
- Apertura de los procesos parlamentarios: adoptar los principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión) en la institución y en los procesos parlamentarios.
- Creación de espacios para el diálogo: fomentar el diálogo entre partidos y el apoyo necesario para establecer la agenda, impulsar e institucionalizar las reformas de gobierno abierto.

Se anima a los parlamentos a considerar estos cuatro roles a medida que exploran, identifican y desarrollan compromisos para su plan de acción.

Consideramos que cualquier renovación de la función legislativa del parlamento debe pasar por adoptar medidas de este tipo de parlamento abierto. La amplísima remisión que la Constitución realiza a los reglamentos de las cámaras para regular su organización y funcionamiento permitiría modificar el procedimiento legislativo para dar cabida a estas opciones de participación ciudadana.

#### IV. TECNOPARLAMENTO

Las anteriores propuestas de renovación necesitan ir de la mano de las nuevas posibilidades que brinda la tecnología de la información y de las comunicaciones a través de las distintas herramientas digitales que en cada momento estén disponibles. Si como

parlamento, queremos dar respuesta a la legislación en tiempos de urgencia, si como parlamento queremos legislar a tiempo y con eficacia en tiempos de crisis, incluso con estados de alarma declarados, tenemos que dotarnos de la tecnología mejor adaptada a los nuevos procedimientos de tramitación y participación que se demandan.

La idea de un «tecnoparlamento» se está ya implementando, y no es algo que pertenezca a la ciencia ficción. Algunas de las medidas que se manejan son las siguientes:

- Tramitaciones electrónicas, rápidas, ágiles, sencillas, tanto para usuarios parlamentarios como para los ciudadanos.
- Propuestas ciudadanas y peticiones en línea.
- Foros abiertos en portales en línea.
- Contacto electrónico con los parlamentarios.
- Consultas abiertas en portales en línea.
- Encuestas en línea.
- Informes a la comisión en línea.
- Colaboración colectiva en portales en línea.
- Votaciones ciudadanas en línea.
- Sesiones parlamentarias virtuales.
- Registro electrónico de asistencias y quórum.
- Escaños virtuales.
- Deliberaciones remotas.

Todo ello no ha de significar que el parlamento pierda su personalidad. Al contrario, se trataría de reforzarla, transformando las ponencias, comisiones y el pleno en plataformas de participación y debate online, similar a otros ejemplos que conocemos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Gobierno Abierto <https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/open-parliaments/>.
- ARAGÓN REYES, M. (2008). Democracia y Parlamento. *Revista catalana de dret públic*, 37, pp. 129-155.
- CAZORLA PRIETO, L.M. (2018). Reflexiones sobre la oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 197. *Revista de las Cortes Generales*, 104, segundo cuatrimestre, pp. 19-41.

- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E. (2018). La regulación parlamentaria de la función legislativa. Novedades y propuestas. En *Reformas de los reglamentos parlamentarios (Victoria-Gasteiz 25-26 de enero de 2018)* (pp. 93-116). Instituciones de Derecho Parlamentario, IX.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2012). *Derecho constitucional. La centralidad del parlamento*. Congreso de los Diputados.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 33, pp. 183-209.
- LIPJHART, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F. (1996). Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del parlamento. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas*, pp. 213-226.
- MARTÍNEZ SANTA MARÍA, P. (2018). La transparencia en las Cortes Generales. *Revista de las Cortes Generales*, (105), pp. 165-186. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/83>.
- ParlAmericas: <https://www.parlamericas.org/es/resources/publications.aspx>: Hoja de ruta hacia un parlamento abierto [https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Road\\_map\\_2.0\\_SPA.pdf](https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Road_map_2.0_SPA.pdf); Kit. Kit de herramientas. Participación ciudadana en el proceso legislativo [http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas\\_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf](http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf).
- PÉREZ MONEO, M. (2018). Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria. *Revista General de Derecho Constitucional*.
- PIZZORUSSO, A. (1994). Recientes tendencias del parlamentarismo. *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto, 39, pp. 107-129.
- RIDAO MARTÍN, J. (2019). El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 32, pp. 151-186.
- SEIJAS VILLADANGOS, M.E. (2017). Constitucionalismo tridimensional (globalización, privatización y burocratización): la regeneración democrática a través de consultas autonómicas y convenciones estatutarias. En R. TUR AUSINA (dir.) *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática* (pp. 189-216). Dykinson.
- (2018). La centralidad del parlamento. Una teoría crítica de sus funciones. *Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo*, septiembre-diciembre, vol. 14, 3, pp. 24-54. <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i3.2973>.