

PARLAMENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Miguel Ángel GONZALO ROZAS
Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales
Gabinete del Secretario General
Congreso de los Diputados

RESUMEN

En las últimas décadas, desde la aprobación de la Constitución hace 40 años, han surgido amplias demandas de una mayor transparencia y una mayor participación en la elaboración de las políticas públicas. La crisis de representación ha hecho que los gobiernos vieran las políticas de transparencia y participación como forma de restaurar la confianza pública. La Constitución de 1978 incorporó formas de participación en el parlamento tales como la Iniciativa Legislativa Popular o el derecho de petición. Desde entonces, muchos parlamentos nacionales, así como muchas asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas utilizan herramientas de participación ciudadana. Estos mecanismos ayudan a fortalecer la institución representativa.

Palabras clave: Parlamento abierto, Participación, Transparencia

ABSTRACT

In the last decade, broad demands for greater transparency and participation in the elaboration of public policies have arisen. The crisis of representation has caused governments to see transparency policies as a way to restore public confidence. The Spanish Constitution incorporated forms of participation in parliament such as the Popular Legislative Initiative or the right of petition. Since then, many national parliaments as well as many legislative assemblies of the autonomous communities use citizen participation tools. These mechanisms help strengthen the representative institution.

Keywords: Open Parliament, Participation, Transparency

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN. III. PARTICIPACIÓN Y CONSTITUCIÓN. IV. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO. *1. Los foros deliberativos y participativos. 2. Mejora del “derecho de petición” ante las Cámaras. 3. El lobby parlamentario.* V. PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. *1. Marco de participación en las Comunidades Autónomas. 2. Conclusiones sobre la experiencia en las Comunidades Autónomas.* VI. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PARLAMENTOS DE NUESTRO ENTORNO. VII. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La participación es un aspecto esencial en un sistema democrático y un importante mecanismo de interacción de los ciudadanos con los poderes públicos. Aunque tradicionalmente se ha visto vinculada, casi en exclusiva, a la participación electoral, en los últimos años hemos podido ver cómo han ido creciendo las propuestas que buscan aumentar el espacio de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes más allá de las urnas, tanto con demandas de mayor participación en los partidos como en la vida parlamentaria.

Hoy en día la sociedad mira con recelo a las instituciones “cerradas”; por poner un ejemplo, la falta de mecanismos efectivos de participación e influencia en partidos políticos parece haber contribuido a una cierta actitud negativa hacia ellos (“Parteienverdrossenheit”) y algunos autores advierten del peligro que ese descontento se traslade hacia la democracia¹. De ahí que podamos concluir que, ya sea por exceso de expectativas o por mala gestión, el descontento con los mecanismos de participación política puede contribuir negativamente a la valoración del propio sistema político.

En otros trabajos² hemos señalado que este descontento se debe:

- al falso enfrentamiento, planteado por algunos, entre la democracia participativa y representativa, que genera cierta frustración en la sociedad y, unido a ello, al exceso de expectativas generadas en torno a estas figuras, especialmente provocada por el entendimiento erróneo de la participación como toma de decisiones, y no como un procedimiento complejo, en el que la elaboración de las políticas públicas resultaría mucho más beneficiada;
- a las barreras para la participación, provenientes tanto de las condiciones socioeconómicas y la digitalización social, como de los requisitos legales tales como el número de firmas;
- al carácter informal de las iniciativas participativas existentes como, por ejemplo, las puestas en marcha por organizaciones sociales como

¹ MAIR, P.: *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial, Madrid, 2015, pp. 21-32.

² RUBIO, R. y GONZALO, M.A.: “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos?” En: PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. [Coords.]: *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 145-180.

- peticiones online a través de plataformas como Change.org o Avaaz.org sin que exista un compromiso de las administraciones para ser receptivas a las mismas;
- a la escasez de opciones de participación política formal y a la baja efectividad de las opciones existentes, lo que provoca que, cuando la participación tiene lugar, frecuentemente se convierte en pseudoparticipación, alejada de una participación real y efectiva, en la que se pretende un efecto placebo que, lejos de lograr una mayor integración en los asuntos públicos, provoca una mayor desilusión.

De ahí la necesidad de trabajar en propuestas concretas que demuestren que las instituciones de participación política directa, lejos de debilitarla, puede contribuir a reforzar la democracia representativa³, donde nuevos métodos y procedimientos para una mejor interacción entre los ciudadanos y los representantes sean proporcionados para reforzar esa relación política. Es el momento de pasar de las protestas a las propuestas concretas y articuladas. Por ello, una propuesta de apertura del parlamento necesita asumir vías formales de participación sobre la base de utilización intensiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Como dice la Presidenta del Congreso en la XII Legislatura⁴ AnaPastor, es importante encontrar respuestas sobre “en qué manera el Parlamento resulta afectado por la aplicación de la tecnología y si esta puede contribuir a su fortalecimiento dentro del sistema político, adaptándolo a un nuevo entorno sociopolítico propiciado por la aparición de herramientas basadas en internet”.

En los 40 años de vigencia de la Constitución Española se puede ver el recorrido, que presentaremos en las siguientes líneas, desde el modelo de participación acuñado en la transición a las nuevas experiencias de participación, encuadradas en el paradigma del parlamento abierto que se están poniendo en práctica en los parlamentos de nuestro entorno.

³ RAMOS VIELVA, I.; CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y GONZALO, M.A.: *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización* [Recurso electrónico]. Fundación Ideas, Madrid, 2013.

⁴ PASTOR JULIÁN, A.: “Prólogo”. En: RUBIO, R. y VELA, R. [Eds.]: *Parlamento Abierto. El parlamento del Siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017.

II. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN

Como se ha dicho constituye una preocupación creciente de nuestros Parlamentos ⁵ (y de las instituciones publicas en general) el acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos⁶. Desde la aprobación de la Constitución, que ahora conmemoramos, se ha producido un mudanza en términos de confianza; desde la Transición en la que los ciudadanos establecieron una relación de enorme confianza con todos los partidos políticos, embarcados en ese gran proyecto colectivo que era salir de la dictadura y pilotar un proyecto de modernización como país, hasta llegar a la situación actual en la que, para recuperar la confianza de las instituciones, no sirve seguir manejándonos en el relato del “confía en mí”. No significa este lema que el paradigma de la legitimación democrática, consustancial al sistema representativo, no tenga valor, sino que, simplemente, la sociedad ha cambiado y está situada, más bien, en el “explícame lo que haces y escucha lo que puedo aportar”.

Al hablar de participación y ciudadanía podemos establecer un movimiento entre dos ejes: por un lado, el eje de la representatividad y, por otro, el eje de la gobernabilidad. Muchas veces, para argumentar en contra de un incremento de la participación ciudadana directa nos hemos movido en el eje de la gobernabilidad en perjuicio el eje de la representatividad⁷. Es decir, el argumento base sería “dejadme gobernar que lo voy a hacer bien porque mis medidas son las mejores y mi equipo el más preparado”; el argumento concluye señalando que “la eficacia de nuestras medidas se basa en que confiéis en mí”. Sin embargo, los individuos que transitan en la sociedad red cada día toman mas decisiones sobre aspectos crecientes, colaboran “en enjambre” en múltiples facetas profesionales y demandan, de forma natural, ampliar los marcos de decisión y participación. Por tanto, la hipótesis a manejar es que un refuerzo del eje de la representatividad nos debe llevar a

⁵ GONZALO, M. A.: “Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el Parlamento”. En: CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN CONTRERAS, E. [Coords.]: *La Crisis contemporánea de la representación política*. Comuniter, Zaragoza, 2016.

⁶ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp. 171-216.

⁷ CAMPOS, E.: *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.

caminar hacia la consolidación de las políticas participativas incluidas en el concepto de “parlamento abierto” que se abordará más adelante.

Junto a esto, en estos 40 años desde la aprobación de la democracia, uno de los elementos que, probablemente, más ha cambiado la organización “desde dentro” del procedimiento parlamentario haya sido la implantación de las TIC⁸. Sólo con un uso eficaz de la informatización ha sido posible pasar de tramitar 1251 iniciativas en la Legislatura Constituyente a las más de 160.000 que se tramitaron en la VIII Legislatura, que es el record hasta el momento.

Tabla 1. Iniciativas tramitadas en el Congreso de los Diputados (1977-2016)

	CONS.	I LEG	II LEG	III LEG	IV LEG	V LEG	VI LEG	VII LEG	VIII LEG	IX LEG	X LEG	XI LEG	TOTAL
TOTAL	1251	7770	14254	29060	31459	28040	49691	96389	161597	122651	105341	4154	651657

Utilizamos el concepto “parlamento abierto” en paralelo al concepto de “gobierno abierto” que ha sido ampliamente teorizado. En este modelo proponemos sustituir, en la triada transparencia, participación y colaboración, el último elemento por la rendición de cuentas, que es más adecuado a la propia realidad parlamentaria que hace más difícil la “cocreación” en torno a políticas públicas que es lo característico del ejecutivo que transita hacia el “open government”. Realmente, en un contexto parlamentario, la participación y la colaboración son realidades muy cercanas que aluden a un incremento de las vías de relación entre ciudadanía y parlamentarios. Sin embargo, la rendición de cuentas es un concepto mucho más democrático, ligado precisamente a la revalidación de la confianza que se produce en unas elecciones. El término parlamento abierto, como señalan Rubio y Vela,⁹ “es el resultado de la combinación de un contexto sociopolítico, dentro de la sociedad de la información, con el impacto de los avances tecnológicos sobre la institución parlamentaria”.

⁸ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, pp. 307-319.

⁹ RUBIO, R. y VELA, R.: *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017, p. 59.

Obviamente, algunos de estos cambios han afectado radicalmente al propio concepto de participación que, en el momento de la aprobación de la Constitución se ceñían a instituciones de corte tradicional o con una cierta trayectoria en parlamentos nacionales como el referéndum, el derecho de petición o la iniciativa legislativa popular y, hoy en día, son vistos de una forma muy diferente con la aplicación de las TIC. El caso del derecho de petición es, quizás, uno de los que más cambios ha sufrido.

Transparencia, participación y rendición de cuentas pueden ser vistas en ese orden o en otro porque no hay rendición de cuentas sin transparencia y no hay participación sin transparencia. Para generar procesos de participación es necesario que los llamados a participar tengan todos los elementos transparentes de juicio y de contexto (informativos y documentales) necesarios para que sea una participación eficaz e informada y que llegue precisamente a todos los sujetos que pueden estar afectados por la decisión o las medidas que se someten a procesos participativos y deliberativos.

Las características de un parlamento abierto, como explican Rubio y Vela, son la representatividad; la transparencia¹⁰, entendida como un nuevo principio de funcionamiento democrático encaminado a la mejor gobernanza y a la garantía del derecho de acceso a la información; la accesibilidad y la rendición de cuentas que se suele unir al concepto acuñado por Gutiérrez-Rubí¹¹ de “política vigilada”, alusivo al interés creciente de la ciudadanía en supervisar el ejercicio del poder.

La definición de “Parlamento Abierto” se puede comprender fácilmente que es un concepto en construcción. En un grupo de trabajo de la red Novagob, coordinado por Rubio y Gonzalo, se elaboró de forma participativa una definición según la cual un parlamento abierto es “aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente,

¹⁰ RUBIO, R. y GONZALO, M.A.: “La transparencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados”. En: TRONCOSO REIGADA, A. [Dir.]: *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas, Navarra, 2017.

¹¹ GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.: *La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks*. UOC, Barcelona, 2011.

tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda política”¹²

III. PARTICIPACIÓN Y CONSTITUCIÓN

La participación aparece recogida en diversos artículos de la Constitución Española de 1978, cuyos 40 años se celebran ahora, entre otros instrumentos, a través de este número de la Revista de las Cortes Generales. La diversidad de formas de participación tiene un elemento común y es el deseo de “integración” de una sociedad fragmentada después de la dictadura del general Franco, donde la participación en términos democráticos estuvo obviamente prohibida y perseguida, aunque no desapareció, sino que continuó vinculada a muchas formas de movimientos vecinales y múltiples proyectos asociativos.

Hay que citar el art. 9.2 CE que alude a la función de los poderes públicos de facilitar la participación de los todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultura y social. Por su parte, el art. 129 CE se refiere a diversas formas de participación de los ciudadanos en la Seguridad Social o en la empresa y que están conectadas con el tratamiento de las relaciones laborales en el marco constitucional. Además, hay que hacer referencia al derecho a la participación en la elaboración de las normas (art. 105.a CE); a la institución del jurado como forma de hacer práctica la participación en el mundo de la justicia (art. 125) o la colaboración de sindicatos y organizaciones empresariales al que alude el art. 131.2 CE en la elaboración de los proyectos de planificación económica. Pero es especialmente el art. 23.1 CE el que se refiere de forma más directa a la participación ciudadana al establecer que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”¹³.

¹² Miguel Ángel GONZALO ROZAS. Entrevista personal. <https://www.congresonovagob.com/entrevista-miguel-angel-gonzalo/>.

¹³ ÁLVAREZ VÉLEZ, I.: “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016, pp. 121-148.

El artículo 23 CE es la puerta hacia las instituciones de la llamada democracia directa que el texto constitucional acota en tres: la previsión del referéndum del artículo 92 CE o del referéndum de reforma constitucional (artículos 167.3 CE y 168.3 CE) así como en la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE) que desarrollamos más adelante¹⁴.

No fue concebida como una herramienta de participación, pero la fuerza que ha tomado hoy en día hace que valga la pena considerar en este marco el añejo “derecho de petición” del art. 29 CE según el cual “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”, que igualmente desarrollaremos más adelante. Las peticiones ante las Cámaras parlamentarias se regulan de modo específico en el artículo 77 de la CE, desarrollado a su vez por los artículos 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el 192 y siguientes del Reglamento del Senado y lo establecido sobre la materia que recogen los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A toda esta normativa remite la disposición adicional primera de la LO 4/2001.

Como se decía antes, un instrumento básico de participación constitucional es la iniciativa legislativa popular recogida en el artículo 87.3 CE. De las 137 presentadas hasta el momento sólo tres de estas iniciativas han conseguido convertirse en Ley. La primera, en la VI Legislatura, la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias que, impulsada por los colegios de administradores de fincas urbanas, y que fue subsumida con dos proposiciones de origen parlamentario y culminó en la aprobación de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal. En la X Legislatura, la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, culminó en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Asimismo, en la X Legislatura, la Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, subsumida en la Proposición de Ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda

¹⁴ GONZÁLEZ ESCUDERO, A.: “Sinopsis del artículo 23 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> [consulta: 23/04/2018].

y alquiler social, culminaron en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Se ha señalado en alguna ocasión algunas posibles reformas de la regulación encaminadas a hacer descender el número de firmas requeridas (500.000) aunque dicha modificación exigiría una reforma constitucional, así como otras medidas más asequibles orientadas hacia una colaboración más intensa de la Junta Electoral Central en el proceso inicial en forma de apoyo logístico.

Tabla 2 Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular tramitadas en las Cortes Generales (1984-2018)

<i>II LEG</i>	<i>III LEG</i>	<i>IV LEG</i>	<i>V LEG</i>	<i>VI LEG</i>	<i>VII LEG</i>	<i>VIII LEG</i>	<i>IX LEG</i>	<i>X LEG</i>	<i>XI LEG</i>	<i>XII LEG</i>	TOTAL
3	2	7	6	11	13	13	23	37	6	16	137

IV. PROPUESTAS DE MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO

1. Los foros deliberativos y participativos

Una manera de fomentar el debate social y corregir, en la medida de lo posible, problemas como las insuficiencias deliberativas de la representación, las deficiencias en el control político y en la rendición de cuentas y la insuficiente receptividad de los representantes pasa por abrir verdaderos espacios de participación.

Es este contexto participativo en el que los teóricos¹⁵ hablan de la deliberación en la red y de los foros deliberativos. Estos foros estarían abiertos a los ciudadanos, pero deberían contar con una participación de las cámaras, a través tanto de sus órganos de gobierno como de sus grupos parlamentarios, poniendo a disposición los temas con antelación e información suficiente para favorecer el debate y ejerciendo labores de moderación, y especialmente con sus representantes; deben ser de carácter público y tienen

¹⁵ CEBRIÁN ZAZURCA, E.: *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.

que contar con exigentes mecanismos de identificación personal. La Mesa de las Cámara tendría una función reguladora de los foros y los grupos parlamentarios tendrían que tener un papel activo tanto en la propuesta de los temas para ser sometidos a procesos deliberativos y participativos, así como receptores de las propuestas consensuadas para ser incorporadas a los trámites parlamentarios.

2. Mejora del “derecho de petición” ante las Cámaras

El derecho de petición es un derecho fundamental cuya titularidad corresponde a toda persona física y jurídica con independencia de su nacionalidad y está recogido en el artículo 29 de la Constitución y desarrollado en Ley Orgánica 4/2001. Es la propia Ley Orgánica la que se refiere en su disposición adicional primera, a un tipo de peticiones especiales, en las que se incluirían las peticiones antes las Cámaras y que quedarían al margen de la regulación y sometidas a una normativa específica. Se puede ejercer de forma individual o colectiva y, por analogía, consiste en la facultad de dirigirse a las cámaras para, o bien poner en conocimiento de éstas ciertos hechos, o bien para reclamar una intervención, o ambas cosas a la vez.

Las líneas de mejora del derecho de petición pueden ser:

- Reformulación del proceso para acortar los plazos establecidos de tramitación de las peticiones que se cursan en el seno de la comisión parlamentaria correspondiente;
- Puesta en marcha de plataformas para dar publicidad de las peticiones para aquellos casos en los que los ciudadanos, en cumplimiento de la legislación de protección de datos, así lo autoricen y se realice la publicación del trámite realizado incluyendo, en su caso, la respuesta recibida, también públicamente; con el consentimiento previo del peticionario;
- Puesta a disposición para su uso de herramientas tecnológicas para realizar las peticiones de forma telemática, incluyendo la posibilidad de envío a través de una dirección de correo electrónico pública, simplificando el procedimiento de registro y limitando los datos mínimos requeridos al nombre, apellidos del peticionario, objeto de esta y destinatario. El Senado ofrece en su página web un formulario orientativo en PDF que permite su impresión, pero no su tramitación electrónica;

- Desarrollo más amplio e intensivo de la posibilidad introducida en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición de “convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considera oportuno quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.”, posibilidad que se ha utilizado esporádicamente en el Senado. Esta convocatoria podría ser considerada obligatoria, combinada con la obtención de un número determinado de apoyos a la petición a través de una plataforma pública dedicada a la promoción de las peticiones sobre las cuales el ciudadano haya dado su consentimiento para su publicidad;
- Publicación en la página web de las cámaras un informe semestral de las peticiones tramitadas que no sólo recoja la información numérica de las peticiones tramitadas, como se hace ahora en la web del Congreso, sino una información más detallada sobre el curso dado a las mismas como realiza el Senado;
- Realización de programas de promoción del ejercicio de este derecho, mediante una campaña de información sobre el procedimiento

3. *El lobby parlamentario*

Una de las formas no institucionalizadas de participación ciudadana es el lobby. Esta falta de institucionalización genera problemas de reputación a sus actividades y a su trabajo sobre las instituciones, lo que ha provocado una ola general de regulación que abarca no sólo los países de la Unión Europea, sino que ha alcanzado también países latinoamericanos como Perú, Chile, México o Colombia. De ahí que, hoy en día, una revisión de los mecanismos de participación parlamentarios deba incluir necesariamente la regulación del lobby tal y como se ha planteado en algunas de las últimas propuestas de reforma del Reglamento del Congreso, como por ejemplo, la presentada en abril de 2016 por el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Llibertat) para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 36, de 15 de abril de 2016) que fue tomada en consideración de forma unánime pero que caducó al disolverse las cámaras y que se volvió a presentar en la XII Legislatura aunque en el momento de redacción del presente artículo permanece pendiente de toma en consideración. En la XII legislatura también fue tomada en consideración una Proposición de Reforma del Reglamento

de las Cámaras, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-96-1 de 03/03/2017). En paralelo, la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes (122/000022), presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, propone un enfoque distinto de la regulación al hacer recaer la competencia del registro de los lobistas del Consejo de Transparencia.

Una regulación exclusivamente parlamentaria del lobby pasa por el establecimiento de un registro obligatorio en ambas cámaras, en la publicidad en la página web de la identidad del personal acreditado como lobistas así como determinados elementos identificativos de la acción además de, por supuesto, de la agenda de las reuniones mantenidas y un acceso básico a la documentación manejada que permita establecer una “huella legislativa” del impacto de las propuestas en la acción del parlamento.

V. PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Marco de participación en las Comunidades Autónomas

“Es la hora de la sociedad”, escribía José Ignacio Torreblanca¹⁶ para referirse a que, dentro del desastre por términos de pérdida de confianza que atraviesa la sociedad española, se está produciendo un elemento positivo en lo relativo a la aparición de formas emergentes de movilización de la sociedad a través de plataformas organizadas, de iniciativas de ciberactivismo, de colectivos que reflexionan sobre el bien común.

En los últimos años están siendo las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas las que, en nuestro país, han avanzado más medidas concretas de fomento de la participación ciudadana en los parlamentos¹⁷. En este número de balance de 40 años de participación es relevante hacer también un resumen de estos avances.

¹⁶ TORREBLANCA, J.I.: “Es hora de la sociedad”. *EL PAIS*, 11 de febrero de 2013. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2013/02/es-la-hora-de-la-sociedad.html> [Consulta: 25/04/2018].

¹⁷ GONZALO, M.A. y CAVERO, G.: “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 88, 2013, pp. 201-232.

El Parlamento de Andalucía cuenta con un apartado dedicado al “parlamento abierto”¹⁸ en el que detalla cómo organiza actividades diversas con el objetivo de constituir un espacio de encuentro con la sociedad y foro para la reflexión, el diálogo y la participación ciudadana”, ponen especial hincapié en la participación a través de las redes sociales.

El nuevo reglamento de las Cortes de Aragón¹⁹ comienza su nuevo Título XVIII reconociendo el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento. Este derecho comprende cuantas acciones reconozca el reglamento y sus normas de desarrollo a los ciudadanos en relación con la utilización de instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios y de acceso a la información en relación con la organización y funcionamiento de la Cámara.

Los principios del parlamento abierto en las Cortes de Aragón, de acuerdo con el paradigma clásico del “*open government*”, son:

- Principio de transparencia: la política de transparencia de las Cortes de Aragón alcanzará la organización y funcionamiento de la institución, sus actividades y el ejercicio de sus funciones administrativas, con la finalidad de facilitar a los ciudadanos una información completa de su actividad y promover su participación.
- Principio de participación: las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información.

Es importante este enfoque estratégico²⁰ en la actuación del parlamento ya que, de cara a la planificación administrativa, marca unos objetivos claros para la administración parlamentaria a la hora de orientar los trabajos

¹⁸ Disponible en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/destacadosparlamentoabierto.do> [Consulta: 25/04/2018].

¹⁹ Disponible en: http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1 [Consulta: 25/04/2018].

²⁰ GONZALO, M.A.: “*Parlamento Abierto en las Cortes de Aragón*”. Blog personal “Un largo adiós”, 18 de julio de 2017. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/parlamento-abierto-las-cortes-aragon/> [Consulta: 25/04/2018].

y los proyectos. La existencia de una planificación orientada estratégicamente es uno de los requisitos para conseguir una “transparencia efectiva”.

El nuevo reglamento establece un novedoso “Derecho de participación ciudadana” y, así pues, establece que la página web de la cámara disponga de un espacio específico sobre participación ciudadana destinado a que cualquier ciudadano pueda establecer contactos con los grupos parlamentarios y con los Diputados, plantear iniciativas y efectuar sugerencias y aportaciones de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento, así como conocer la tramitación y resultado de las mismas.

Entre los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Cortes de Aragón se pueden destacar los siguientes:

- **Iniciativa legislativa popular**, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora;
- **Participación en el procedimiento legislativo** mediante audiencias ciudadanas y propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana; consisten en la posibilidad de que una vez celebrado el debate de totalidad de una iniciativa legislativa, los Diputados y grupos parlamentarios disponen de un plazo de cinco días para proponer a la Comisión la audiencia 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. Se precisa, eso sí, que los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley. Solo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.
- Solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos;
- **Presentación de propuestas y preguntas de iniciativa ciudadana**. Resulta muy interesante una posibilidad que consagra el nuevo Reglamento según la cual cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón puede registrar propuestas de enmienda al articulado del proyecto de ley, acompañadas de su motivación, en los diez primeros días del plazo previsto en el artículo anterior. Las enmiendas pueden presentarse en formato electrónico a través de la página web de

la Cámara. Para su tramitación, las enmiendas ciudadanas tiene que ser asumidas en un plazo de tres días por, al menos, un grupo parlamentario o agrupación parlamentaria, y presentadas como enmiendas al proyecto de ley en tramitación, haciendo constar en la motivación de las mismas su origen en la iniciativa ciudadana.

- Presentación de propuestas de **proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana** Al igual que las preguntas las PNL de iniciativa ciudadana se presentarán por escrito o a través de la página web por cualquier persona física o jurídica residente en Aragón. Igualmente, para su tramitación deberán ser asumidas por un grupo parlamentario de la Cámara.
- **Foros de participación** para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara, en la línea de lo comentado más arriba sobre los foros deliberativos que es un tendencia muy amplia en parlamentos de diverso signo.

Como señala, Cebrián Zazurca²¹, algunas de las herramientas de participación que se han visto ya existían y son instituciones clásicas y otras constituyen verdaderas novedades, pero el integrar todas conjuntamente bajo las rúbricas de *Parlamento abierto* y *participación ciudadana* aporta “una idea de coherencia y una visión de conjunto”

La Junta General del Principado de Asturias cuenta con un “buzón del ciudadano” dentro del espacio de participación de su web que engloba apartados como el derecho de petición o la iniciativa legislativa popular.

El Parlamento de Cantabria tiene un apartado para el Parlamento Abierto en el que pone a disposición del ciudadano un espacio en el que poder participar en las decisiones y debates que se llevan a cabo en el Parlamento. Es posible enviar aportaciones a la tramitación de los proyectos de ley de Cantabria que se remiten a los grupos parlamentarios.

El Parlamento de Canarias²² es uno de los más avanzados en términos de participación ciudadana ya que cuenta con una estrategia de participación

²¹ CEBRIÁN ZAZURCA, E.: “Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. *Estudios de Deusto*, nº 65, vol. 2, 2017, pp. 15-38.

²² Disponible en: <http://www.parcan.es/participacion.py>

y un plan de parlamento abierto aprobado por la propia Mesa de la Cámara. Dispone de una plataforma de participación en el procedimiento legislativo que pone en relación la documentación de la iniciativa con los comentarios de la ciudadanía. Dentro del apartado de parlamento abierto están las secciones sobre las preguntas de iniciativa ciudadana así como sobre el derecho de petición.

El apartado de participación de las Cortes de Castilla y León²³ permite realizar aportaciones a las iniciativas legislativas así como a las iniciativas de impulso y control de la acción del Gobierno. Las aportaciones son enviadas a los grupos parlamentarios.

El Parlamento de Cataluña²⁴ tiene un espacio de participación ciudadana que incluye lo relativo al registro de lobistas (algo novedoso en el terreno parlamentario como hemos comentado antes); el denominado “Escaño 136” que es el espacio de aportaciones y comentarios a las iniciativas parlamentarias y una interesante herramienta para las e-peticiones que permite tanto la presentación online como el recabar apoyos a las peticiones presentadas por otros ciudadanos.

El Reglamento de las Cortes Valencianas²⁵ incorpora la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en los procedimientos legislativos que se desarrollan en el seno del parlamento valenciano. Los medios previstos para participar son dos:

- Las **propuestas de comparencias** ante la comisión que tramita la iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley)
- La **presentación de enmiendas** a los proyectos y proposiciones de ley. Es decir, se pueden formular propuestas alternativas al texto de la iniciativa legislativa que se debate.

El Parlamento de Galicia²⁶ cuenta con una ley propia que regula la participación ciudadana. Se trata de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de

²³ Disponible en: <http://www.ccy.l.es/Participa/Index>

²⁴ Disponible en: <https://www.parlament.cat/pcat/transparencia-i-participacio/>

²⁵ Disponible en: http://www.cortsvalecianas.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES

²⁶ Disponible en: <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/default.aspx>

iniciativa legislativa popular y participación ciudadana. Las herramientas de participación son las siguientes:

- **Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular** que deben venir avaladas por 10.000 firmas. Es importante señalar que los miembros de la comisión promotora tienen derecho a recibir asesoramiento de los servicios jurídicos del Parlamento de Galicia para facilitarles el cumplimiento de los requisitos legales.
- **Participación popular en la elaboración de las leyes.** Las personas mayores de edad y con la condición política de gallegos podrán participar en la tramitación parlamentaria de las leyes, remitiendo sus aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento de Galicia.
- **Participación popular en el impulso de la acción de gobierno** a través de proposiciones no de ley. Cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve, o cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, podrá 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. La Mesa de la Cámara se pronunciará sobre la admisibilidad de cada una de estas iniciativas presentadas. De ser admitidas, estas proposiciones no de ley podrán ser asumidas por cualquier grupo parlamentario para convertirlas en proposición no de ley en pleno o en comisión.
- **Participación popular en el control al Gobierno.** Cualquier ciudadano o ciudadana o cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos podrá dirigir preguntas al Parlamento de Galicia con el ruego de que sean formuladas a la Xunta de Galicia.
- **Derecho de petición.** Hay que señalar como elemento de valor que dicho derecho puede ser ejercido a través de un formulario electrónico lo cual es un gran avance para hacer más accesible esta vía de participación
- Se posible utilizar el correo electrónico para formular una pregunta a los siguientes destinatarios: presidencia del Parlamento de Galicia; grupos parlamentarios; diputadas y diputados o al webmaster.

En el Parlamento de Navarra²⁷ tienen habilitado un apartado denominado “Parlamento Abierto” en el que, previo registro, se pueden realizar aportaciones a las iniciativas legislativas en tramitación.

El Parlamento Vasco²⁸ es uno de los que más tradición tiene en utilizar herramientas de participación a través de la herramienta denominada ADI en la que se abren debates sobre temas de actualidad y sobre los proyectos y proposiciones de ley que entren en el proceso parlamentario. Tras la finalización del período de debate estipulado para cada tema el Parlamento Vasco elaborará un documento recogiendo la actividad de ADI y las iniciativas más destacadas haciéndolo llegar a todos los parlamentarios antes del cierre del debate en la cámara, de forma que puedan tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos a la hora de plantear sus enmiendas y de definir el sentido de su voto.

El Parlamento de La Rioja²⁹ tiene, al igual que otras cámaras, un apartado denominado “Parlamento Abierto” en el que se pueden encontrar los canales para poder participar de una forma real en los asuntos públicos promoviendo iniciativas o dando opinión sobre las propuestas que plantean el Gobierno y los diputados. Los canales incluidos son tres: la iniciativa legislativa popular, la Comisión de Peticiones y el debate de iniciativas parlamentarias a través del cual se pueden trasladar a los grupos parlamentarios opiniones y aportaciones sobre los proyectos de ley que estén en tramitación. En este último caso, al igual que desgraciadamente ocurre en otros parlamentos con apartados similares, el número de aportaciones es nulo.

2. Conclusiones sobre la experiencia en las Comunidades Autónomas

Una primera conclusión es que todas estas iniciativas expuestas hasta ahora están orientadas con una de las recomendaciones de la Declaración sobre el Parlamento Abierto³⁰, que impulsaron por más de 70 organizaciones de la sociedad civil que, en concreto, en su punto 18 señalaba:

²⁷ Disponible en: <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es>

²⁸ Disponible en: <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

²⁹ Disponible en: <http://www.parlamento-larioja.org/parlamento-abierto/parlamento-abierto>

³⁰ Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/declaracion-parlamento-abierto/>

“Reconociendo la necesidad de los ciudadanos de estar plenamente informados para realizar aportes a los temas examinados, el Parlamento debe proveer al público el análisis y la información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos”

Del examen de las herramientas de participación que, en las últimas décadas se han puesto en marcha, se puede observar que la parte relativa a los foros de participación en sus distintas vertientes no es muy utilizada; incluso en muchos casos las aportaciones son nulas o casi nulas.

Como hemos expuesto en anteriores trabajos³¹, la contextualización puede ser una de las claves para convertir un proyecto de participación ciudadana en exitoso, que se cuente, además del mero texto del proyecto, de unas claves, unos análisis y una documentación complementaria que hagan comprensible por la ciudadanía el objeto de debate político.

La participación necesita una **implicación** entre ciudadanía y representantes para que los primeros se sientan reconocidos en la participación. Por tanto, un proyecto de participación ciudadana exige una cierta gestión y creación de comunidades en las que la participación ante y durante el debate de los parlamentarios es fundamental. Una hipótesis que explorar estaría relacionada con una mayor participación directa de los propios parlamentarios durante el propio proceso participativo. La participación necesita de incentivos y una posible “recompensa” para esa participación puede estar en la relación directa entre los ciudadanos y sus representantes en esos foros, no sólo una participación asíncrona como la ensayada sin mucho éxito por las asambleas legislativas.

Por otra parte, hay que cuidar los foros de participación dada una posible tendencia a la intervención caótica o de baja calidad. En el parlamentarismo actual ya existen medios de recabar las opiniones de ciudadanos cualificados sobre una materia. Por tanto, el propósito de estos ‘hearings online’ debiera ser igualmente, ser capaces de extraer la máxima calidad de las aportaciones, no ya de un selecto grupo de expertos propuestos por

³¹ GONZALO, M.A.: “Participación Ciudadana y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity)”. *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 7, nº 5, 2017. Disponible en: SSRN <https://ssrn.com/abstract=3059482>

los grupos parlamentarios, sino de la calidad de ideas que exista en una comunidad más amplia.

Otro elemento que se debería explorar es el impulso desde los propios mecanismos de participación de la creación de comunidades de intereses entre los propios usuarios para formar redes de intereses comunes que puedan generar incrementos de conocimiento

Por supuesto, deben ponerse muchos más esfuerzos y recursos por parte de la institución que hasta ahora, incluyendo campañas de comunicación, para conseguir que la participación sea lo más amplia posible y que, además, sea lo más inclusiva y accesible posible.

Por último, es recomendable que se pueda establecer una trazabilidad o “huella legislativa” de las aportaciones de los debates que hayan sido asumidas por los grupos parlamentarios. Una medida que reforzaría la confianza de la ciudadanía en el proceso sería que los grupos se comprometieran a informar públicamente de que han aceptado una recomendación y sugerencia y lo expongan así a lo largo del debate parlamentario en sí mismo.

VI. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PARLAMENTOS DE NUESTRO ENTORNO

En el ámbito del Parlamento Europeo quizás la iniciativa de participación más relevante en las últimas décadas sea la “Iniciativa Ciudadana Europea”³². Así, desde el año 2012, los ciudadanos de la UE disponen de este instrumento para participar en la política de la UE. La iniciativa ciudadana, introducida por el Tratado de Lisboa, permite que un millón de ciudadanos de, al menos, una cuarta parte de los Estados de la UE pidan a la Comisión que proponga normas legislativas en ámbitos de su competencia.

Los impulsores de cada iniciativa ciudadana (un comité de ciudadanos formado, como mínimo, por siete ciudadanos de la UE residentes en, por lo menos, siete Estados distintos) disponen de un año para obtener el apoyo necesario. Las firmas deben ser certificadas por las autoridades competentes de los Estados. Los organizadores de las iniciativas que prosperen participarán en una audiencia en el Parlamento Europeo. Hasta el momento

³² Disponible en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

han prosperado 4 iniciativas ciudadanas: sobre la prohibición del glisofato y la problemática de los pesticidas; una proposición de un marco legislativo dirigido a la abolición de la experimentación animal en la Unión Europea.; otra sobre la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción y, finalmente, otra sobre el derecho humano al agua y el saneamiento.

En el Bundestag alemán hay que destacar, en el campo de la participación, el fuerte apoyo que presta al derecho de petición³³ según el cual se tienen la oportunidad de dirigir solicitudes o quejas al Bundestag alemán. Estas peticiones pueden estar relacionadas con asuntos personales, pero también pueden incluir reclamaciones en el marco de la política general (por ejemplo, solicitudes de presentación de iniciativas legislativas). El procedimiento es totalmente electrónico y conviene destacar como elemento de buena práctica el que sea posible recabar firmas electrónicas de apoyo a una petición. Es interesante destacar que las peticiones que reúnan 50.000 apoyos pueden ser defendidas ante la Comisión de Peticiones, salvo que haya un acuerdo en contra de dicha presentación de dos tercios de los miembros de la Comisión.

En el parlamento austriaco³⁴, por su parte, existe una muy interesante vía para que los parlamentarios puedan votar iniciativas presentadas por los ciudadanos parlamentarios en el Consejo Nacional. A través de esta posibilidad, un número mínimo de 500 ciudadanos pueden presentar una iniciativa que es examinada por la Comisión de Peticiones e Iniciativas Ciudadanas que puede decidir si dicha iniciativa puede ser merecedora de un estudio más amplio o bien debe ser rechazada por inapropiada. La participación electrónica también es posible en el denominado “procedimiento de evaluación extendida”. Aquí, los ciudadanos pueden enviar comentarios sobre iniciativas legislativas tales como proyectos de ley, también en el propio proceso de elaboración de la propuesta. Las opiniones son puestas a disposición de los grupos parlamentarios en la intranet de la Cámara.

³³ Disponible en: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht/mz.nc.html>

³⁴ Disponible en: <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/index.shtml>

En el parlamento danés³⁵, desde enero de 2018, se trabaja en lo que llaman “propuestas ciudadanas” que llevan aparejadas una metodología de trabajo singular. Las propuestas tienen que estar apoyadas por 50.000 ciudadanos para ser debatidas pero lo interesante es que, previamente, se define un equipo de propuesta integrado por el “director” de la misma que tiene que tener un mínimo de 3 personas que le apoyen en el trabajo de la propuesta. Una vez que los servicios de la cámara revisan si la propuesta es aceptable, se procede a publicar en la web de la cámara y puede comenzar a recabar apoyos.

En el parlamento esloveno³⁶ fomentan la relación con la sociedad civil a través de la organización frecuente de conferencias, tribunas públicas y mesas redondas en las que participan representantes de diversas organizaciones, sociedades y ámbitos profesionales y, a través de sus contribuciones, enriquecen y desarrollan diversos temas sociales y económicos. El parlamento publica el resultado de dichas reuniones, en el que, además de las contribuciones, también se recopilan resúmenes de las discusiones de los participantes.

El Senado francés³⁷ reúne en su página web un conjunto de herramientas participativas tales como blogs moderados, lugares de debate y debate abiertos a todos que incluyen un resumen anual de las aportaciones; espacios participativos sobre temas muy diversos que utilizan las aportaciones y análisis de los ciudadanos; formularios de contribución; foros mantenidos y gestionados por los propios senadores o consultas iniciadas por los propios senadores y manejadas a través del correo electrónico. Lo singular del Senado francés es la diversidad de herramientas y canales quizás buscando en esa pluralidad acomodarse y acercarse lo más posible a los públicos potencialmente interesados en la participación.

Una de las aproximaciones participativas más completas y complejas es la iniciada en el 2017 por la Asamblea Nacional francesa³⁸ encaminada a abrir a la participación su propia reforma y función, incluye foros de gran interés sobre temas como el estatuto de los diputados, la reforma de proce-

³⁵ Disponible en: <http://www.ft.dk/da/aktuelt/tema/borgerforslag>

³⁶ Disponible en: <http://www.ds-rs.si/?q=civilna-druzba>

³⁷ Disponible en: <http://www.senat.fr/consult/index.html#c577822>

³⁸ Disponible en: <https://consultation.democratie-numerique.assemblee-nationale.fr>

dimiento legislativo, democracia digital, entre otros. Cada uno de los foros estructura la participación ciudadana de forma que se puedan recabar apoyos o desafectos a cada una de las aportaciones. En la web de la Asamblea, tienen un apartado para proponer contribuciones sobre tres aspectos: estudios de impacto de los proyectos de ley, misiones de información y comisiones de investigación. Las propuestas se trasladan a los diputados correspondientes.

En el caso del Senado italiano³⁹ utilizan una plataforma para consultas públicas promovida por diversas comisiones de la Cámara. Es relevante consultar las directrices aprobadas por la presidencia para mejorar la participación ciudadana.

En la Asamblea de la República de Portugal⁴⁰, otro país de nuestro entorno más cercano, combinan herramientas clásicas como los formularios de sugerencias o el derecho de petición con la apertura a consulta (“Apreciação”) pública de las iniciativas legislativas.

Hay que destacar muy especialmente el planteamiento que hace la Cámara de los Comunes⁴¹ británica para involucrar al ciudadano en la vida parlamentaria. Hay que destacar la plataforma de e-peticiones que es un claro ejemplo de caso de éxito en el campo de la participación. El procedimiento es sencillo, la presentación es telemática y cuenta con un sistema de incentivos según el cual si se reúnen 100.000 apoyos la petición pasa a ser automáticamente debatida. Existe, como es natural en un sistema electoral mayoritario, un amplio sistema de puesta en contacto de los electores con sus representantes, así como una gran oferta de eventos, conferencias y cursos de formación para la ciudadanía.

Un método de participación que en nuestro ámbito sería polémico es el adoptado por el Senado de Chile⁴² que propone votaciones online sobre cuestiones muy concretas e incluso polémicas como, por ejemplo,

³⁹ Disponible en: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/616/LINEE_GUIDA_PER_LE_CONSULTAZIONI_PROMOSSE_DAL_SENATO.pdf

⁴⁰ Disponible en: <http://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>

⁴¹ Disponible en: <https://www.parliament.uk/get-involved/>

⁴² Disponible en: <http://www.senadorvirtual.cl>

sobre el acoso sexual. Las votaciones son muy detalladas y marcan un posicionamiento del ciudadano a favor o en contra de determinadas medidas.

En el Senado de Argentina⁴³ cuentan con un sistema de “audiencias públicas” que son instancias que permiten la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones legislativas. Constituyen un espacio para que las personas u organismos no gubernamentales que puedan verse afectados o tengan un interés particular en un tema expresen su opinión. Las comisiones pueden convocar a audiencia pública cuando deban considerar proyectos o asuntos de trascendencia para la ciudadanía. En esos casos, pondrán a disposición de la comunidad un registro para la inscripción de todos aquellos organismos o particulares que deseen hacer uso de la palabra o presentar los documentos que consideren relevantes sobre el tema a tratar.

Por cerrar este panorama de buenas prácticas participativas⁴⁴ hay que citar el proyecto e-democracia⁴⁵ del Parlamento de Brasil que cuenta con la mejor colección de herramientas de interacción con la ciudadanía. Así, hay que citar las Wikilegis que permiten poner en marcha un proceso de colaboración en la elaboración de leyes para que los ciudadanos puedan participar en el debate y la construcción de los textos legislativos con los parlamentarios. Los diputados pueden publicar en Wikilegis propuestas legislativas de las que son autores o partícipes. La ciudadanía puede participar comentando o sugiriendo un nuevo texto completo o bien puede proponer modificaciones artículo por artículo. Una cuestión técnica interesante es que las aportaciones colectivas (como las que pueden venir de una asociación) se presentan de forma organizada y con una estructura que facilita su análisis y, sobre todo, su posterior, en su caso, inclusión en el texto final.

VII. CONCLUSIONES

En muchos parlamentos de nuestro entorno de ámbito nacional (no sólo regional, como en el caso español) existen, desde hace mucho tiempo, interesantes experiencias de apertura del parlamento a la participación

⁴³ Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/audiencias>

⁴⁴ RUBIO, R. y VELA, R.: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2017.

⁴⁵ Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/servicios-parlamento-abierto-congreso-brasil/>

esencialmente a través de la recogida de aportaciones en los procedimientos legislativos sino también, aunque en menor medida, con iniciativas en los ámbitos de control al ejecutivo. La comparación de experiencias parlamentarias muestra que no se deben descuidar los aspectos comunicativos si se quiere tener éxito en las iniciativas de participación, así como una labor activa por parte de los servicios de la cámara tanto de recopilación como de resumen y puesta a disposición de los grupos parlamentarios de los resultados de la participación.

Es cierto que todavía faltan estudios cuantitativos que evalúen esta participación y puedan medir su impacto real sobre las legislaciones nacionales; es necesario continuar con una investigación académica que pueda medir, más allá de las percepciones políticas, el efecto verdadero de las políticas de participación para, en su caso, reforzarlas o poner los medios necesarios para que no se queden en puros efectos de cara a la galería.

Es importante dejar claro, que la incorporación de herramientas participativas a las clásicas existentes persigue como objetivo el fortalecimiento del parlamentarismo y, en ningún caso, se pretende sustituir la institución representativa por otra si no, por el contrario, ampliar su campo de actuación con las aportaciones de una ciudadanía que cada vez está más preparada y dispuesta a aportar y a colaborar de la mejor manera posible en conseguir “mas parlamento” y “mejor democracia”.

Resulta significativo señalar que en los primeros años de la democracia eran los parlamentos autonómicos los que tomaban como ejemplo de gestión y de referencia a las Cortes Generales mientras que, en estos últimos años y en lo que se refiere a la participación ciudadana en el parlamento, realmente son las instituciones representativas de las Comunidades Autónomas las que han incorporado con anterioridad a sus reglamentos las propuestas derivadas de las exigencias de un parlamento abierto.

Por último, la observación comparada de experiencias participativas en parlamentos tan diversos y tan consolidados como los comentados, nos lleva a la conclusión de que la inclusión de la participación en el procedimiento parlamentario no es una excentricidad o una moda pasajera sino que diversas tradiciones democráticas como la británica, la nórdica, la centroeuropea o la iberoamericana lo han incorporado porque consideran

que contribuye a mejorar el funcionamiento de la institución parlamentaria que es, en definitiva, lo que nos mueve a los que trabajamos como servidores públicos en las cámaras.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ, I.: “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016, pp. 121-148.
- CAMPOS, E.: *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.: *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.: “Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. *Estudios de Deusto*, nº 65, vol. 2, 2017, pp. 15-38.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, pp. 307-319.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp. 171-216.
- GONZÁLEZ ESCUDERO, A.: “Sinopsis del artículo 23 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> [Consulta: 23/04/2018].
- GONZALO, M.A.: “Parlamento Abierto en las Cortes de Aragón”. Blog personal “Un largo adiós”, 18 de julio de 2017. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/parlamento-abierto-las-cortes-aragon/> [Consulta: 23/04/2018].
- GONZALO, M.A.: “Participación Ciudadana y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity)”. *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 7, nº 5, 2017. Disponible en: SSRN <https://ssrn.com/abstract=3059482>
- GONZALO, M. A.: “Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el Parlamento”. En: CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN CONTRERAS, E. [Coords.]: *La Crisis contemporánea de la representación política*. Comuniter, Zaragoza, 2016.

- GONZALO, M.A. y CAVERO, G.: “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 88, 2013, pp. 201-232.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.: *La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks*. UOC, Barcelona, 2011.
- MAIR, P.: *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial, Madrid, 2015.
- PASTOR JULIÁN, A.: “Prólogo”. En: RUBIO, R. y VELA, R. [eds.]: *Parlamento Abierto. El parlamento del Siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017.
- RAMOS VIELVA, I.; CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y GONZALO, M.A.: *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización* [Recurso electrónico]. Fundación Ideas, Madrid, 2013.
- RUBIO, R. Y GONZALO, M.A.: “La transparencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados”. En: TRONCOSO REIGADA, A. [Dir.]: *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas, Navarra, 2017.
- RUBIO, R. y GONZALO, M.A.: “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos?” En: PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. [Coords.]: *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 145-180.
- RUBIO, R. y VELA, R.: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2017.
- RUBIO, R. y VELA, R.: *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017.
- TORREBLANCA, J.I.: “Es hora de la sociedad”. *EL PAIS*, 11 de febrero de 2013. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://blogs.elpais.com/cafe-stein-ner/2013/02/es-la-hora-de-la-sociedad.html> [Consulta: 25/04/2018].